

Mit den Beschlüssen zur europäischen Regulierung im Dezember 2012 hat die EU einen Schritt zur Richtung Bankenunion gemacht. Führt dieser Weg zur Stabilisierung des Bankensektors auf europäischer Ebene?

Eine Bankenunion für Europa: Welcher Bauplan ist der richtige?

Am gemeinsamen europäischen Haus wird kräftig gebaut. Am 29. Juni 2012 kündigten die Staats- und Regierungschefs in einer gemeinsamen Erklärung¹ unter anderem an, dass sie einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Banken (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter dem Dach der Europäischen Zentralbank (EZB) errichten wollen. Das Bauvorhaben ist nur ein – wenn auch ein zentraler – Bauabschnitt des umfassenderen Gesamtprojekts »Bankenunion«. Dazu gehört auch ein europäischer Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus, der mit Unterstützung eines von den Banken finanzierten Fonds die Sanierung und Abwicklung systemrelevanter Banken ermöglichen soll.² Und schließlich wird als dritte Komponente der Bankenunion ein europäisches Sicherungssystem für Bankeinlagen genannt. Dieser Bauabschnitt scheint aber im Laufe der Diskussion in weite Ferne gerückt zu sein. Und das zu Recht. Denn die damit einhergehende Vergemeinschaftung nationaler Risiken und letztlich mittelbare Haftung mit nationalen Steuergeldern ist erst nach einer tiefergehenden wirtschaftspolitischen und fiskalischen Integration der betroffenen Länder gerechtfertigt.

Gründe für eine Reform

Welche Ziele werden mit der Bankenunion verfolgt? Mit ihrer Errichtung wollen

die Handelnden den Teufelskreis durchbrechen, der mit der Wandlung der Finanzkrise zu einer Staatsschuldenkrise wiederholt eingesetzt hat: Banken, die durch die Finanzkrise in Schwierigkeiten geraten sind, müssen mit öffentlichen Mitteln gestützt werden und belasten dadurch den Staatshaushalt. Und diese Belastung wirkt auf die Kreditinstitute zurück und sei es nur, weil sie Staatspapiere halten. Wenn es dem Bankensektor schlecht geht, geht es also oft auch dem Staat schlecht – und umgekehrt. Die Frage ist allerdings, ob man allein durch eine gemeinsame Bankenaufsicht die Verbindung zwischen der Solvenz von Banken und Staaten durchbrechen kann. Die Architekten der Bankenunion versprechen sich aber auch Besserung bei einem weiteren Problem, das unter dem Schlagwort »Home Bias« diskutiert wird. Heimische Bankenaufseher haben naturgemäß tiefe Kenntnisse der ökonomischen, rechtlichen und auch institutionellen Situation ihres Landes. Manchmal werden jedoch trotz globaler Ansteckungswege – ungerechtfertigt – nationale Belange höher gewichtet als europäische Interessen. Genau diese Verbundenheit mit den nationalen Banksystemen kann dazu führen, dass Aufseher in der Tradition ihrer eigenen Verwaltungspraxis gefangen sind und heimische Banken aus nationalen Erwägungen schonen.

Leider wird in der aktuellen Diskussion häufig vergessen, dass Sinn und Zweck einer Bankenaufsicht nicht allein darin besteht, den genannten Teufelskreis zu durchbrechen. Dies kann der europäische Gesetzgeber auch durch eine adäquate Regulierung erreichen, unter anderem durch eine risikoangemessene Eigenmittelunterlegung von Staatsanleihen und Obergrenzen für die Kreditvergabe an Staaten. Solche Standards sind allerdings nur auf mittlere Sicht ratsam, da sie kurzfristig eher krisenverschärfend wirken würden. Sie würden aber, auf einen angemessenen



Sabine Lautenschläger*

* Sabine Lautenschläger ist Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autorin wieder.

Abgeschlossen am 9. Januar 2013.

¹ Die Erklärung ist im Wortlaut abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf.

² Hierzu liegt bereits ein Kommissionsentwurf vor, der unter http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#maincontentSec2 abrufbar ist.

senen Zeithorizont angelegt, einen wertvollen Beitrag leisten, Ansteckungswege zwischen Banken und Staaten zu blockieren.

Es gibt jedoch einen weiteren, zentralen und meines Erachtens zu wenig beachteten Grund, warum ein europäischer Aufsichtsmechanismus, der gut vorbereitet und konzeptionell sauber aufgestellt ist, Mehrwert bringen kann. Auf einer umfassenderen Informationsgrundlage und mit der Möglichkeit zu länderübergreifenden Quervergleichen ausgestattet, kann eine europäische Aufsicht Risiken, die das Bankensystem bedrohen oder von ihm ausgehen, frühzeitiger und besser erkennen. Diese Vorteile kann eine gemeinsame Bankenaufsicht jedoch nur generieren, wenn sie solide Rahmenbedingungen, also ein stabiles Fundament, vorweisen kann.

Errichtung einer soliden und handlungsfähigen Aufsicht

Welches Fundament braucht also der SSM für welche Lasten? Eine gute Aufsicht braucht ein starkes Fundament – dies ergibt sich aus dem simplen Umstand, dass die *Bankenaufsicht* die Einhaltung regulatorischer Vorschriften überwacht und bei Verstößen effektiv und zügig einschreiten können muss. Der SSM braucht daher zum einem das europaweit harmonisierte »Single Rulebook«, auf die er seine Handlungen gründen kann. Entsprechende Arbeiten an diesem einheitlichen Regelwerk sind bereits weit fortgeschritten, beispielsweise das Gesetzgebungspaket der CRR und der CRD IV³ oder die Erarbeitung bindender technischer Standards durch die Europäische Bankenregulierungsbehörde EBA. Diese Arbeiten sind eine Dauerbaustelle, da die Gesetze und Standards auch künftig den sich stetig ändernden Anforderungen angepasst werden müssen.

Klärungsbedürftig bleibt zum anderen der Rechtsrahmen des SSM selbst. Der politische Konsens ging bereits frühzeitig dahin, als Grundlage für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus Art. 127 Abs. 6 AEUV⁴ heranzuziehen, der die Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht auf die EZB gestattet. Die Politik steht vor der Herausforderung, einen Rechtsrahmen für den SSM zu finden, der eine kurzfristige Umsetzung ermöglicht und der zudem angemessene Handlungsbefugnisse für den europäischen Aufseher einräumt. Denn nur eine Aufsicht, die den Verstoß gegen Normen gerichtsfest ahnden kann, ist eine schlagkräftige Aufsicht. Als Folge des Mehrebenensystems der Europäischen Union (EU) ergibt sich aber die eigentümlich anmutende Situation, dass viele materielle Anforderungen an Banken zwar in Form von Richtlinien har-

monisiert sind, diese aber ihre Wirkung nicht unmittelbar, sondern erst in Gestalt nationaler, mit Wahlrechten gespickter Umsetzungsgesetze entfalten. Auf Grundlage welcher Rechtsgrundlage soll nun welche Aufsicht, die EZB oder der nationale Aufseher, handeln und eingreifen? Verschiedene Ansätze zur Lösung dieser Frage sind denkbar, etwa ein Weisungsrecht der europäischen Aufseher an nationale Behörden, die ihre nationalen Befugnisse in einer bestimmten Weise auszuüben. Der Verordnungstext, auf den man sich bei der ECOFIN-Sondersitzung am 12. und 13. Dezember 2012 geeinigt hat und der nun die Grundlage für die anstehenden Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament bildet, sieht vor, dass die EZB selbst nationales Recht anwenden soll. Diese, wie auch andere diskutierte Optionen sind aber mit einer Reihe von Problemen und Unwägbarkeiten verbunden: etwa wie Ermessensspielräume, die naturgemäß ein wesentlichen Teil des Aufsichtsrechts ausmachen, ausgefüllt oder kontrolliert werden können oder wie die zuständige Gerichtsbarkeit bei Fragen des Rechtsschutzes aussieht. Dazu fehlt bislang ein voll ausgebautes, genuin europäisches Verwaltungsrecht für EU-Institutionen. Hier ist die Politik gefordert, Abhilfe zu schaffen, und effektive und zugleich rechtlich tragfähige Lösungen zu entwickeln und zu implementieren.

Bei der Architektur der Bankenunion ist meinem Verständnis nach ein weiterer, zentraler Aspekt unbefriedigend gelöst: die Governance-Strukturen innerhalb des SSM. Mit der Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB stellt sich – zusätzlich zu den auf europäischer Ebene stets lebhaft diskutierten Abstimmungsmodalitäten – die Frage, wie die aufsichtlichen Aufgaben institutionell von der Geldpolitik getrennt werden können. Ohne eine solche Trennung kann es früher oder später zu Zielkonflikten zwischen den beiden Aufgabenbereichen kommen. Der Beschluss der ECOFIN-Sondersitzung versucht hier durch die Schaffung zweier neuer Gremien innerhalb der EZB »Chinese Walls« einzuziehen: Ein Aufsichtsgremium soll aufsichtliche Entscheidungen entwerfen und dem EZB-Rat vorlegen, die dieser annehmen oder ablehnen, nicht aber abändern darf; widerspricht der EZB-Rat einer Entscheidungsvorlage, muss der EZB-Rat dies begründen und zwar insbesondere unter Anführung geldpolitischer Bedenken. Sollten Differenzen zwischen dem EZB-Rat und dem Aufsichtsgremium so nicht ausgeräumt werden können, soll eine Art Vermittlungsausschuss schlichten. So will man in bester Absicht einerseits die Trennung von aufsichtlichen und geldpolitischen Entscheidungen sicherstellen, andererseits auch den nach den geltenden Verträgen bestehenden institutionellen Rahmen der EZB wahren. Wirklich gerecht wird dieses Modell jedoch keinem der beiden Anliegen; stattdessen führt es zum einem zu komplizierten Entscheidungsprozessen, bei denen neben den betroffenen nationalen Aufsehern im Krisenfall drei verschiedene Gremien in möglicherweise unterschiedlicher Besetzung in kürzester Zeit zu einer Entscheidung ge-

³ Capital Requirements Regulation (CRR), Capital Requirements Directive IV (CRD IV).

⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

langen müssen. Zum anderen werden bei diesem Modell die Verantwortlichkeiten verwischt, denn mit der Einrichtung des Vermittlungsausschusses wird nicht deutlich, wer das Letztentscheidungsrecht hat. Nach den Verträgen und dem ESZB-Statut müsste dies beim EZB-Rat liegen. Auch die künftige SSM-Verordnung sollte als Sekundärrechtsakt den primärrechtlich festgelegten, institutionellen Rahmen der EZB nicht ändern können. Der EZB-Rat wäre damit weiterhin das höchste Beschlussorgan der EZB für alle ihr übertragenen Aufgaben, also auch für die neue Aufgabe der Bankenaufsicht. Deshalb stellen sich gerade zu den Entscheidungsprozessen viele Fragen: Soll der Vermittlungsausschuss tatsächlich das Recht zur Letztentscheidung haben? Gibt er damit dem EZB-Rat Weisungen? Wäre dies mit der Unabhängigkeit der EZB-Ratsmitglieder nach Art. 130 AEUV überhaupt vereinbar? Warum soll der EZB-Rat, der die Verantwortung für die Bankenaufsicht tragen soll, die vom Aufsichtsgremium vorgeschlagenen Entscheidungen nur annehmen oder ablehnen dürfen, und dies mit einer Begründung basierend auf geldpolitischen Erwägungen? Ich gehe davon aus, dass in den nächsten Monaten gerade diese Fragen beantwortet werden müssen.

Für den Erfolg des einheitlichen Aufsichtsmechanismus werden jedoch nicht nur ein starker Rechtsrahmen als Fundament und belastbare Governance-Strukturen entscheidend sein. Ebenso wichtig ist, dass EZB und nationale Aufseher optimal zusammenarbeiten, um das national vorhandene Wissen auf europäischer Ebene zusammenzuführen und es für länderübergreifende Quervergleiche nutzbar machen. Dazu gehört zunächst, dass alle Beteiligten ihre Verantwortung und ihre Pflichten kennen. Maßgeblich ist aber auch, dass ein gemeinsamer, einheitlicher Aufsichtsansatz entwickelt und implementiert wird und Berichtswege und -inhalte zwischen den Aufsichtsebenen eindeutig definiert werden. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass das gesamte aufsichtliche Tagesgeschäft – wie die laufende Aufsicht und Vor-Ort-Prüfungen bei Instituten – allein von Mitarbeitern der neuen europäischen Bankenaufsicht unter dem Dach der EZB bewerkstelligt werden könnte. Dies wäre auch nicht wünschenswert, da die vorhandene Expertise der heimischen Aufseher für die Einschätzung des Risikoprofils der betroffenen Bank weiterhin genutzt werden sollte. Denn auch bei international tätigen Instituten werden weiterhin nationale Marktstrukturen und nationale Rechtsgrundlagen wie etwa das Steuerrecht oder das Gesellschaftsrecht die prägenden Einflussfaktoren für viele geschäftspolitische Entscheidungen sein. Der oben bereits angesprochenen Gefahr eines »Home Bias« kann etwa durch gemischte Prüfungsteams begegnet werden, die aus EZB-Mitarbeitern verschiedener Nationen und den heimischen Aufsehern bestehen.

Beim Bau eines soliden Aufsichtsgebäudes stellen sich noch etliche Gewerke als Herausforderungen dar. Wie wird die

EZB gleiche Wettbewerbsbedingungen für die von ihr direkt beaufsichtigten und für alle Kreditinstitute mit Aktivitäten in den SSM-Ländern sicherstellen? Wer soll in dem SSM-Haus wohnen? Und wie wird die Zusammenarbeit mit jenen Ländern geregelt, die bei dem Projekt Bankenunion derzeit noch nicht oder möglicherweise nie dabei sein werden? Es ist noch offen, wie sich der SSM zu der bereits bestehenden europäischen Aufsichtsbehörde EBA mit ihrer Zuständigkeit für die 27 EU-Mitgliedsländer verhalten soll. Die EBA hat bislang vor allem regulatorische Aufgaben. Sie nimmt aber teilweise auch Aufgaben der operativen Aufsicht wahr, etwa durch bindende Mediation bei Meinungsverschiedenheiten unter den einzelnen Aufsichtsbehörden.

Vom SSM zur Bankenunion

Kommen wir nun zu einem bisher vernachlässigten Punkt in meinem Beitrag: Wer haftet für den Bau und mögliche Schäden nach Bauabschluss? Eine effektive europäische Aufsicht ist nach dem Gipfelbeschluss vom Juni 2012 Voraussetzung für eine direkte Mittelbereitstellung für Banken durch den ESM. Damit werden mögliche Finanzhilfen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert. Damit der europäische Steuerzahler künftig nicht für die früheren »Sünden« geradestehen muss, die unter der Ägide nationaler Behörden entstanden sind, sollten die Bilanzen der auf europäischer Ebene beaufsichtigten Banken vorher umfassend geprüft werden. Dazu bedarf es eines in sich stimmigen Konzepts für den Umgang mit Altlasten der Banken. Zusätzlich muss der europäische Gesetzgeber das Thema Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus angehen. Der Grundsatz vom Gleichlauf von Haftung und Kontrolle bedeutet, dass europäisch beaufsichtigte Banken auch europäisch abgewickelt werden sollten.

Das Ziel

Am Ende aller in diesem Beitrag aufgeführten Überlegungen sollten eine europäische Bankenaufsicht und ein europäischer Abwicklungsmechanismus stehen, die auf einem soliden rechtlichen Fundament und auf starken Institutionen ruhen. Dafür benötigt Europa Zeit. Eine Bankenunion in diesem Sinne ist aber keine schnelle und bequeme Lösung der gegenwärtigen Krise und erst recht kein Ersatz für eine anhaltende Gesundung der Staatsfinanzen: Bei aller Notwendigkeit eines raschen und entschlossenen Krisenmanagements darf der längerfristige Zeithorizont nicht aus den Augen verloren werden. Der geplante einheitliche Aufsichtsmechanismus wird vorerst nur auf Art. 127 Abs. 6 AEUV gestützt. Dieses Vorgehen mag pragmatisch sein, es ist aber auch mit einer Reihe von rechtlichen und institutionellen Problemen verbunden. Wir sollten daher die europäische Bankenaufsicht zumindest mittelfristig auf ein besseres Funda-

ment stellen und an seiner Statik arbeiten. Da dies letztendlich nur über eine Vertragsänderung erfolgen kann, sollte die Politik die hierzu erforderlichen Bemühungen in Kauf nehmen. Auf die lange Sicht wird sich dies sicherlich lohnen: Eine effektive, handlungsstarke europäische Aufsicht kann einen wertvollen Beitrag zur Stabilisierung der Währungsunion und zur Finanzstabilität leisten.



Thomas Gstädtner*

EU-Bankenunion – Qualität wichtiger als Zeitplan!

Grundlegendes

In der Regel werden einer Bankenunion vier Elemente zugeschrieben: (1) eine gemeinsame Bankaufsichtsbehörde, (2) das sogenannte Single Rulebook, d.h. das einheitliche Aufsichtsrecht für Banken, (3) ein gemeinsames Bankenrestrukturierungsrecht, inkl. einer Bankenrestrukturierungsbehörde und (4) eine gemeinsame oder zumindest harmonisierte Einlagensicherung. Die Planung der EU sieht vor, eine funktionierende Bankenunion mit allen vier Elementen im Zeitraum 2012/2013 zu verwirklichen. Mit den Beschlüssen des EU-Gipfels vom 13./14. Dezember 2012 wurde nun die Weichenstellung für die Errichtung einer gemeinsamen Bankaufsichtsbehörde vorgenommen.

EU-Pläne für eine Europäische Bankenunion

Die EZB als europäische Bankaufsichtsbehörde

Nach den Plänen der EU wird die EZB über eine unmittelbar in den Nationalstaaten gültige Verordnung als europäische Bankaufsichtsbehörde im Rahmen eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) etabliert.¹ Die EZB wird in der Folge u.a. für die Erteilung einer Banklizenz, die Beurteilung des Erwerbs von bedeutenden Beteiligungen und die Bewertung der Einhaltung der Eigenkapitalanforderungen, der Großkreditvorschriften und der Liquiditätsvorschriften der Banken in ihrem Verantwortungsbereich zuständig sein. Eine Debatte, ob die EZB die richtige Behörde für diese

* Dr. Thomas Gstädtner, RA, Solicitor (England and Wales) arbeitet als Abteilungsleiter in der Rechtsabteilung einer großen deutschen Bank in London. Neben kapitalmarktrechtliche Fragen umfasst sein Aufgabengebiet auch Fragen des Bankaufsichtsrechts. Er ist 1. Vorsitzender des Forums Kapitalmarktinstrumente – Kapitalmarktfinanzierung. Dieser Artikel stellt seine persönliche Auffassung dar.

¹ Verweise auf die Verordnung beziehen sich auf den Entwurf vom 14. Dezember 2012.

Aufgabe ist, fand eigentlich nicht statt. Dies hat mehrere Gründe. Einmal gibt es in Art. 127 (6) AEUV bereits eine, wenn auch nicht unumstrittene, Rechtsgrundlage für die Etablierung der EZB als Bankaufsichtsbehörde. Zum anderen ist es innerhalb der Eurozone durchaus die Regel, dass Notenbanken in der einen oder anderen Form in die Bankaufsicht eingebunden sind (in 14 von 17 Staaten). Schließlich gibt es auch sachlich sehr gute Gründe für die Einbindung der EZB. Aufgrund ihrer geldpolitischen Tätigkeit ist die EZB in ständiger Interaktion mit den Banken der Eurozone und hat deshalb eine sehr gute Kenntnis der Banklandschaft. Die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) in London wäre inhaltlich für diese Aufgabe sicherlich auch in Betracht gekommen. Gegen EBA sprach aber deren gesamteuropäischer Auftrag, der schwierig mit dem speziellen Fokus der neuen Bankaufsichtsbehörde auf die Eurozone zu vereinbaren gewesen wäre. Zudem spricht gegen die EBA auch deren Standort außerhalb der Eurozone. In diesem Sinne ist es richtig, die EZB mit dieser Aufgabe zu beauftragen. Allerdings gibt es auch erhebliche Bedenken, dass die neue Aufgabe das Primärziel der EZB, die Erhaltung der Preisstabilität, gefährden wird.

Um dies zu verhindern, müssen die Aufgaben der Bankaufsicht von den geldpolitischen Aufgaben der EZB strikt getrennt werden. Das Ziel der Preisstabilität kann den Aufgaben und Zielen der EZB als Bankaufsichtsbehörde zuwiderlaufen, so dass sich durch diesen zweiten Aufgabenbereich der EZB zwangsläufig Interessenkonflikte innerhalb der EZB ergeben werden. Geldpolitik soll (politisch) unabhängig sein, während Bankaufsichtsrecht als Eingriffsrecht der politischen Kontrolle unterliegen muss. Darüber hinaus kann die EZB aufgrund ihrer Doppelfunktion dazu verleitet werden, geldpolitische Entscheidungen verstärkt am Wohl der beaufsichtigten Institute anstatt am Ziel der Preisstabilität auszurichten. Um diese Interessenkonflikte angemessen verwalten zu können, sieht die interne Governance der EZB in Art. 18 VerO-E ff. eine teilweise Trennung zwischen den Entscheidungsgremien der Bankaufsicht und der Geldpolitik vor. Dies gelingt nur bedingt, was daran liegt, dass die EZB weiterhin nur ein Führungsgremium hat, in dem die Letztverantwortung sowohl für Geldpolitik als auch für Bankaufsicht zusammenlaufen, den Zentralbankrat. In der Praxis werden die bankaufsichtsrechtlichen Aufgaben der EZB durch ein neues Gremium, den Aufsichtsrat, geplant und durchgeführt werden. Dieser Aufsichtsrat setzt sich aus vier Vertretern der EZB und jeweils einem Vertreter der zuständigen nationalen Bankaufsichtsbehörde der teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammen. Darüber hinaus umfasst der Aufsichtsrat noch einen Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden. Der Vorsitzende sowie der Stellvertreter des Aufsichtsrats werden auf Vorschlag der EZB vom EU-Rat bestimmt, der Vorsitzende aus einem Kreis von Fachexperten und der Stellvertreter aus dem Kreis des EZB Direktoriums. Der Aufsichtsrat schlägt dem Zentralbankrat auf-

sichtsrechtliche Entscheidungen vor. Die Vorschläge gelten als angenommen, wenn der Zentralbankrat nicht innerhalb eines gewissen Zeitraums widerspricht. Ein Widerspruch ist zu begründen. Hierbei kann die EZB auch geldpolitische Gründe angeben. Gerade dieser Punkt ist sehr erstaunlich, obwohl dadurch wohl sichergestellt werden soll, dass das überragende Ziel der Geldwertstabilität durch die neuen Aufgaben nicht gefährdet wird. Allerdings setzt man hierdurch auch ein Zeichen für die Vermischung der Zielsetzungen der EZB. Das eigentliche Problem ist aber, dass der Zentralbankrat, ein Gremium besetzt mit Geldpolitikern, in Zukunft auch mit Bankaufsicht befasst sein wird und es hier zwangsläufig zu einer Vermischung von beiden Aufgabenbereichen kommen wird. Daran werden auch getrennte Sitzungen und ein Mediationspanel (Art. 18 Abs. 3b VerO-E) nichts ändern können.

Die Frage, wie weit die Bankaufsicht durch die EZB reicht, gehört zu den umstrittensten Fragen der gemeinsamen Bankaufsicht für die Eurozone – dies gilt zumindest für die Debatte in Deutschland. Im Wesentlichen kommen zwei Varianten in Betracht. Einmal eine »kleine« Bankenunion, welche anfänglich oder sogar auf Dauer nur die Bankaufsicht über die großen, systemrelevanten bzw. grenzüberschreitend tätigen Banken umfasst – eine Position, die im Wesentlichen in Deutschland vertreten wird. Zum anderen kommt eine »große« Bankenunion in Betracht, welche sämtliche 6 000 Kreditinstitute der Eurozone umfasst, selbst kleine Sparkassen oder Raiffeisenbanken. Während die EU-Kommission erwartungsgemäß die große Lösung vorgeschlagen hatte, hat sich der Rat in seinem Verordnungsentwurf für eine mittlere Variante entschieden (Art. 5 (4) iVm. Art 4 VerO-E). Danach ist die EZB zwar prinzipiell für sämtliche Banken der Eurozone zuständig, allerdings werden die Aufgaben im Hinblick auf geringfügig signifikante Banken zwischen EZB und den nationalen Bankaufsichtsbehörden geteilt. Die Signifikanz einer Bank wird anhand der Größe und der grenzüberschreitenden Aktivitäten der Bank bestimmt, wobei eine Bank als signifikant gilt, wenn u.a. die Bilanzsumme der Bank größer als 30 Mrd. Euro ist oder die Bank zu den drei größten des Landes zählt. Darüber hinaus hat die EZB die Möglichkeit, ein Institut von sich aus als signifikant einzustufen, wenn dieses Institut Töchter in mehr als einem Mitgliedstaat hat und die grenzüberschreitenden Vermögenswerte oder Verbindlichkeiten einen wesentlichen Teil der gesamten Vermögenswerte/Verbindlichkeiten des Instituts ausmachen. Für weniger signifikante Banken verbleibt der EZB die Möglichkeit, den grundsätzlichen Rahmen der Aufsichtspraxis vorzugeben, die nationalen Behörden werden bei diesen Banken aber weiterhin die individuelle laufende Beaufsichtigung vornehmen. Für die Lizenzierung jeglicher Institute, unabhängig von der Größe, und den Entzug der Lizenz ist allerdings wiederum die EZB zuständig, allerdings sind nach Art. 13 VerO-E die nationalen Aufsichtsbehörden in das Genehmigungsverfahren eingeschaltet. Eben-

falls kann die EZB auch bei weniger signifikanten Instituten die Aufsicht direkt an sich ziehen, falls dies zur Umsetzung der generellen aufsichtsrechtlichen Standards notwendig ist. Im Ganzen ist diese Regelung zu begrüßen. Im Falle von kleinen Banken ist es nicht notwendig, die tägliche Aufsichtspraxis zentral zu organisieren. Dies widerspricht zum einen dem in Art. 5 EUV vorgegebenen Subsidiaritätsprinzip. Zum anderen ist bei lokalen Instituten nicht zwingend mit einer Verbesserung der Aufsicht zu rechnen, da eine europäische Behörde hier keinen Wissensvorsprung gegenüber den nationalen Aufsehern hat. Ganz im Gegenteil, es bestände die große Gefahr, dass sich die Aufsichtspraxis in solchen Fällen von den beaufsichtigten Instituten entfernen würde. Dennoch wird die EZB über das Setzen von allgemeinen aufsichtsrechtlichen Standards die Möglichkeit haben, die Aufsichtspraxis der nationalen Behörden anzugleichen, wo dies notwendig ist. Hierbei wird es allerdings wichtig sein, dass nationale Unterschiede der Bankenlandschaften weiter angemessen berücksichtigt werden können.

Es ist damit zu rechnen, dass angestrebt wird, mit der Aufsicht in einem zweiten Schritt auch die finanzielle Verantwortung zumindest für die der EZB direkt unterstellten signifikanten Banken zu vergemeinschaften, über eine gemeinsame Einlagensicherung und einen gemeinsamen Restrukturierungsfonds sowie den entsprechenden Backstop durch den europäischen Steuerzahler. Aus diesem Grund sollten an die der EZB zu unterstellenden Institute qualitative Anforderungen gestellt werden. Ebenfalls sollten sie vor Entlassung aus der nationalen Aufsicht von Altlasten bereinigt werden. Dies entspräche einer gerechten Verteilung von Verantwortung und Risikotragung. Glücklicherweise konnte der Kommissionsvorschlag, wonach sämtliche Institute der europäischen Aufsicht unterliegen sollen, die öffentliche Hilfe beantragt oder erhalten haben, abgeschwächt werden. Jetzt unterliegen nur noch solche Institute der EZB-Aufsicht, die Hilfen beim EFSF/ESM beantragt oder erhalten haben. Hilfen von EFSF/ESM setzen strikte Konditionalität und ein einstimmiges Votum der Mitgliedstaaten im Board of Governors voraus (Art. 5 Abs. 6 (e) ESM-Vertrag). Indirekt besteht ebensolches Risiko allerdings aufgrund einer Regelung in Art. 5 Abs. 4 (a) VerO-E, wonach nationale Aufsichtsbehörden die Möglichkeit haben, die Übertragung der Aufsicht eines Instituts auf die EZB zu beantragen, wenn sie es als signifikant einstufen. Aus diesem Grund sollte bei der weiteren Entwicklung der Bankenunion darauf geachtet werden, dass Risiken von Instituten nicht gegen den Willen Deutschlands vergemeinschaftet werden können. Hierbei ist zu beachten, dass der Abstimmungsmodus im Aufsichtsrat der EZB jedem Mitglied nur eine Stimme gibt (Art. 19 Abs. 2ab VerO-E) und Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefasst werden. Es gibt zwar eine Abweichung bei der Verabschiedung von allgemeinen Richtlinien zur bankaufsichtsrechtlichen Praxis, wo eine qualifizierte Mehrheit der Stimmen

entsprechend Art. 16 Abs. 4 EUV notwendig ist. Die Kapitalanteile der Zentralbanken an der EZB finden im Abstimmungsmodus des Aufsichtsrats aber keine Berücksichtigung, d.h. Deutschland hat das gleiche Stimmengewicht wie Malta.

Die Zuständigkeit der EZB als Bankaufsichtsbehörde gilt zunächst nur für sogenannte »teilnehmende« Mitgliedstaaten. Hierunter fallen nach Art. 2 (1) VerO-E solche Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Somit hat die EZB für die verbleibenden zehn Nicht-Euro-Mitglieder keine Zuständigkeit. Dies ist die logische Konsequenz aus der Feststellung, dass es vor allem im Hinblick auf das Funktionieren der Währungsunion notwendig ist, eine tatsächliche Bankenunion zu etablieren. Nichtsdestotrotz eröffnet Art. 6 VerO-E die Möglichkeit für eine enge Kooperation zwischen dem SSM und den zuständigen Aufsichtsbehörden der Nicht-Euro-Mitgliedstaaten. Diese Möglichkeit wurde geschaffen, um Mitgliedstaaten, die den Euro einzuführen gedenken, schon vor deren Eintritt in die Eurozone, die Teilnahme an den Regelungen der Bankenunion zu ermöglichen. Diese Regelung ist zu begrüßen. Die Frage der Kooperation zwischen der Eurozone und den anderen Mitgliedstaaten der EU stellt sich auch bei der Aufgabenverteilung zwischen EZB und EBA und der Organisation des Abstimmungsverhaltens innerhalb der EBA. Hier soll künftig bei Abstimmungen über technische Standards, Richtlinien und Empfehlungen eine dreifache Mehrheit erforderlich sein, einmal die qualifizierte Mehrheit aller Mitglieder, zum zweiten die einfache Mehrheit der Mitglieder, die am SSM beteiligt sind und zum Dritten die einfache Mehrheit der Mitglieder, die nicht am SSM beteiligt sind. Hier stellt sich natürlich die Frage, ob Entscheidungen innerhalb der EBA künftig durch wenige Mitgliedstaaten blockiert werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mitglieder des SSM zwangsläufig ein wesentlich größeres Interesse an einer Harmonisierung des Aufsichtsrechts haben werden, als nicht teilnehmende Mitgliedstaaten. Das Single Rulebook belässt trotz deutlicher Fortschritte aufgrund von CRD IV/CRR den Nationalstaaten in der täglichen Praxis noch große Ermessensspielräume. Über die durch EBA festgelegten technischen Standards werden viele Details der Aufsichtspraxis geregelt. Wenn sich die EBA künftig als nicht mehr funktionsfähig erweist, ist zu überlegen, dem SSM in einem bestimmten Umfang die Aufgaben der EBA beschränkt auf die Eurozone zu übertragen, vergleichbar einer nationalen Aufsichtsbehörde, die technische Standards des Aufsichtsrechts für die von ihr beaufsichtigten Banken setzt. EBA sollte weiterhin die Möglichkeit haben, Standards für die EU zu entwickeln, denen dann natürlich die Standards für die Eurozone nicht widersprechen dürfen. So könnte man zumindest sicherstellen, dass die Harmonisierung des Aufsichtsrechts in der Eurozone nicht durch Mitgliedstaaten aufgehalten wird, die in bestimmten Bereichen schlicht keine Harmonisierung wollen bzw. benötigen.

Single Rulebook (Bankaufsichts- und Bankenrestrukturierungsrecht)

CRD IV, wenn es denn umgesetzt ist, bietet eine gute Basis für ein Single Rulebook. Ein großer Teil der Regelungen von CRD IV finden sich in einer Verordnung, die Capital Requirement Regulation, die unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten hat und deshalb nicht mehr in nationales Recht umgesetzt werden muss. Allerdings gibt es auch weiterhin eine Vielzahl von nationalen Ermessensspielräumen, die es zulassen, dass in Mitgliederstaaten unterschiedliche Regelungen beispielsweise die Höhe des Kapitals betreffend gelten. Die Vorschläge zum Capital Conversation Buffer, zum Countercyclical Buffer und zum Systemic Risk Buffer sind nur einige Beispiele dafür. Diese Regelungen finden sich in der Richtlinie CRD IV, die erst noch in nationales Recht umgesetzt werden muss, mit den entsprechenden Möglichkeiten für nationale Unterschiede. Die EZB wird deshalb im Rahmen der Bankenunion kein einheitliches Bankaufsichtsrecht anwenden, sondern 17 stark angeglichen, aber in vielen Bereichen noch immer unterschiedliche nationale Aufsichtsrechte. Verbunden mit der Möglichkeit, dass über die EBA die weitere Harmonisierung des Aufsichtsrechts ins Stocken geraten kann, liegt darin das eigentliche Problem der Bankenunion. Im Vergleich zum Bankaufsichtsrecht noch wesentlich weniger Harmonisierung gibt es beim Recht zur Restrukturierung von Banken. Die Kommission hatte im Juni 2012 den Vorschlag für eine Harmonisierung nationaler Regelungen gemacht. Die Vorschläge reichen jedoch bei weitem nicht für ein effektives Single Rulebook aus. In vielen Bereichen gibt es noch erhebliche nationale Spielräume, wie z.B. bei der Frage, für welche Verbindlichkeiten ein Bail-in möglich sein soll. Der Richtlinienvorschlag strebt keine maximale Harmonisierung an, und in vielen Ländern gibt es derzeit noch nicht einmal nationale Restrukturierungsgesetze. Das Inkrafttreten eines europaweit geltenden Restrukturierungsgesetzes ist selbst nach dem Kommissionsvorschlag erst Anfang 2015 geplant, mit der Ausnahme der Möglichkeit des Bail-in, für die den Mitgliedstaaten sogar bis zum Jahr 2018 Zeit gegeben werden soll. Eine Bankenunion benötigt jedoch zwingend ein derartiges Regime, um auf Fehlentwicklungen bei Banken oder gar ein Scheitern von Banken reagieren zu können. Ohne ein derartiges Regime werden die Kosten eines Bankscheiterns zwangsläufig wieder bei der öffentlichen Hand landen, diesmal nur auf europäischer und nicht auf nationaler Ebene. Dies ist umso problematischer, da geplant ist, auch Banken, die öffentliche Gelder über den ESM/EFSF erhalten, der europäischen Bankaufsicht zu unterwerfen. Nachdem in erster Linie grenzüberschreitend tätige Banken in die Bankenunion einbezogen werden sollen, ist es ebenfalls unabdingbar, dass das gemeinsame Bankenrestrukturierungsrecht auch für grenzüberschreitende Sachverhalte das notwendige Instrumentarium bereitstellt. Solange es kein einheitliches Restrukturierungsrecht gibt, kann man im Bereich der Bankenunion

nicht von einem ordentlichen Single Rulebook sprechen, ohne dass die Bankenunion erhebliche Probleme haben wird. Es wird entscheidend sein, im Bereich der Bankenrestrukturierung vor Etablierung der gemeinsamen Aufsicht eine weitere Harmonisierung des Rechts herbeizuführen, um der EZB bzw. einer europäischen/nationalen Restrukturierungsbehörde den direkten Eingriff und im Zweifel die Abwicklung von nicht-tragfähigen Banken zu ermöglichen.

Gemeinsame Einlagensicherung

Die Bedeutung einer gemeinsamen Einlagensicherung für eine Bankenunion wird unterschiedlich bewertet. Verglichen mit den drei anderen Elementen der Bankenunion (gemeinsame Aufsichtsbehörde, Bankaufsichtsrecht und Bankenrestrukturierungsrecht) dürfte ihr aber wohl die geringste Bedeutung zukommen. In der EU ist die Einlagensicherung derzeit national sehr unterschiedlich organisiert. Über eine EU-Richtlinie aus dem Jahr 2009 wurden ersten Schritte zur Harmonisierung unternommen. 2010 hatte die EU-Kommission weitergehende Schritte zur Angleichung der nationalen Sicherungssysteme vorgeschlagen, u.a. die Ex-ante-Finanzierung der Sicherungsfonds sowie die gegenseitige Darlehensgewährung der Sicherungseinrichtungen im Falle von Unterdeckungen. Die Zielrichtung einer weiterer Angleichung der nationalen Sicherungssysteme sollte die Anhebung der nationalen Standards sein. Die verbindliche Vorgabe der Ex-ante-Finanzierung der nationalen Sicherungsfonds ist deshalb ein guter Schritt. Alle weiteren Schritte sollten erst dann diskutiert werden, wenn im Hinblick auf das gemeinsame Bankaufsichts- und -restrukturierungsrecht deutliche Fortschritte gemacht worden sind. In jedem Fall sollte der Grundsatz gelten, dass Verantwortung und Risikotragung für eine Bank nicht auseinanderfallen dürfen.



Sascha Steffen*

Das »Projekt Bankenunion«

Die Bankenunion ist die Institutionalisierung des regulatorischen Rahmens zur Stabilisierung des Bankensektors auf europäischer Ebene. Hierzu gehören drei Bestandteile, (1) eine europäische Aufsicht (»Single Supervisory Mechanism (SSM)«), (2) ein europäischer Restrukturierungs- und Abwicklungsfonds oder Mechanismus und (3) eine europäische Einlagensicherung.

Wesentliches Ziel ist es, die Verflechtung zwischen Banken und Staat zu lösen. Staaten sollen nicht mehr in Probleme geraten, wenn sie ihre insolventen Banken retten und Banken (auch systemrelevante Banken) abgewickelt werden können, wenn möglich ohne Beteiligung des Steuerzahlers.¹

Als erstes soll der SSM eingerichtet werden. Warum ist SSM notwendig? Verschiedene Aspekte sind hierbei relevant. Zum einen die zunehmende Vernetzung von Banken und Finanzinstitutionen innerhalb Europas über die Landesgrenzen hinaus.² Außerdem erfordert die Währungsunion in besonderem Maße die wirtschaftliche Integration der Märkte und den Kapitalfluss zwischen den Ländern. Zuletzt haben wir verstärkt den umgekehrten Mechanismus gesehen, d.h. den Kapitalfluss aus der Peripherie in die kerneuropäischen Länder. Nur mit Hilfe verschiedener Maßnahmen der EZB (wie zum Beispiel den Long Term Refinancing Operations (LTROs) wurde Kapital in die Peripherie umgeleitet. Ein dritter Aspekt ist die hohe private Verschuldung in den Peripherieländern, die durch laxer Regulierung der jeweiligen Staaten und Finanzierung der europäischen Banken (über die Staatsgrenzen hinaus) ermöglicht wurde.

* Prof. Dr. Sascha Steffen ist Professor an der ESMT European School of Management and Technology, Berlin.

¹ Dieser Feedback-Effekt wird theoretisch und empirisch in Acharya, Drechsler und Schnabl (2012) diskutiert.

² Beispiel der Vernetzung der Banken durch Partizipation in syndizierten Krediten (vgl. Cai, Saunders und Steffen 2012).

Vorteile der EZB als Regulierungsinstitution

Befürworter der EZB in der Rolle als Aufseher aller europäischen Banken führen wiederholt einige Vorteile der EZB auf (vgl. Constancio 2012). So ist beispielsweise die Stabilität des europäischen Finanzsystems ganz im Sinn der Geldpolitik der EZB. Der Kollaps einzelner Banken kann auf verschiedenen Wegen zu Ansteckungseffekten führen: anderen Banken können durch Beteiligung an einer insolventen Bank (zum Beispiel durch das Halten von Anleihen) betroffen sein. Sie können gleiche Vermögensgegenstände in ihren Portfolios halten, deren Preise durch Notverkäufe der insolventen Bank weiter unter Druck geraten. Darüber hinaus können sie aufgrund der Unsicherheit bezüglich des Schocks, der zu der Insolvenz der Bank geführt hat, aufgrund der Intransparenz der Bankportfolios selber in Probleme geraten. Ein Zusammenbruch der Geldmärkte kann die Konsequenz sein, welches die EZB in der Durchführung ihrer Geldpolitik behindert. Ein weiterer Vorteil sind Informationen über einzelne Kreditinstitute, die die EZB in der makroprudentiellen Aufsicht (im European Systemic Risk Board (ESRB)) nutzen kann bzw. Informationen, die die EZB bereits durch das Zahlungssystem Target2 gewonnen hat. Schließlich wird auch die operationelle Unabhängigkeit der EZB von der Politik als Vorteil angeführt, die europäische Bankenaufsicht in die Hände der EZB zu geben.

Ein großer Schritt in Richtung Bankenunion wurde am 13. und 14. Dezember 2012 getan, als die europäischen Staats- und Regierungschefs beschlossen haben, den SSM mit der EZB als europäischen Bankenaufseher zu etablieren. Dieses alles erfolgt unter Legitimation durch den Artikel 127 (6) AEUV. Der Zeitplan gegenüber dem Plan der Europäischen Kommission ist etwas verzögert. So soll die EZB im März 2014 die Aufgabe als Bankenaufseher vollständig übernehmen. Auch in Bezug auf die zu kontrollierenden Banken wurde ein Fortschritt erzielt. So ist geplant, dass alle Banken mit einer Bilanzsumme größer als 30 Mrd. Euro von der EZB reguliert werden. Damit werden wahrscheinlich 150 bis 200 Banken von ca. 6 000 Banken reguliert, was immerhin mehr als 70% der aggregierten Bilanzsumme aller Banken entspricht.

Das Modell der Europäischen Kommission sieht vor, dass ein Aufsichtsgremium eingesetzt wird, in dem Vertreter der 17 Nationalbanken der Euroländer sowie (im Falle des Opt-ins) Mitglieder der Notenbanken von anderen EU-Ländern. Hier werden Entscheidungen vorbereitet, die ultimative Entscheidungsbefugnis liegt jedoch beim EZB-Rat. Letzterer kann Entscheidungen an das Aufsichtsgremium delegieren.

Die Rolle der EZB und Wirkungsweise des SSM und der Bankenunion sind noch nicht vollständig geklärt, und viele Fragen bleiben offen. Einige davon werden im Folgenden diskutiert.

Arbeitsteilung zwischen EZB und den nationalen Zentralbanken

Die Arbeitsteilung zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken ist weitgehend ungeklärt. Dazu gehört unter anderem auch wie viele Banken direkt von der EZB beaufsichtigt werden. Verschiedene Aussagen wurden dazu getätigt. Die Bandbreite geht von 25–30 systemrelevanten Banken, über diejenigen Banken, die im Stress Test der European Banking Authority (EBA) partizipieren bis hin zu 150–200 Banken (mit Bilanzsumme größer als 30 Mrd. Euro). Das politische Gewicht der Sparkassen in Deutschland war hier u.a. in Bezug auf die Herausnahme kleinerer Banken mit ausschlaggebend. Ökonomisch gesehen ist es nicht sinnvoll, nur einen Anteil der Banken unter die Kontrolle der EZB zu stellen. Zum einen weil viele Problembanken in der Krise kleinere Banken waren, zum anderen aber auch unter der Zielfunktion eines *Single Supervisory Mechanism* und eines *Single Rule Books*. Werden die übrigen Banken von nationalen Aufsichtern überwacht, aber mit strikten Vorgaben der EZB? Wie werden diese aussehen, und welche Durchgriffsrechte hat die EZB? Haben die Banken einen Anreiz, unter der 30 Mrd.-Euro-Grenze in der Bilanzsumme zu bleiben, um der Kontrolle durch die EZB zu entgehen? Wie überwacht die EZB diejenigen Banken, für die sie selber zuständig ist? Werden die Informationen von den nationalen Zentralbanken zusammengetragen und an die EZB berichtet? Wie sieht die Aufteilung der Arbeit auf europäischer Ebene und nationaler Ebene aus? Welche bankspezifischen Informationen bekommt die EZB und wie? In Deutschland gibt es diese Trennung bereits durch die Aufgabenverteilung auf die Bundesbank und BaFin. Viele Fragen sind hier unbeantwortet, aber für die Banken ist es wichtig zu wissen, wer sie schlussendlich kontrolliert.

Unabhängigkeit der EZB

Ein Argument gegen die Übernahme der Regulierungsfunktion durch die EZB wurde vielfach erwähnt: die Sorge um die Unabhängigkeit der Zentralbank in der Geldpolitik. Die EZB könnte zum Beispiel Zinsentscheidungen vom Zustand des Bankensektors abhängig machen. Allerdings hat die EZB auch ohne die Rolle des europäischen Bankenregulierers Entscheidungen in den vergangenen Jahren getroffen, die die Unabhängigkeit zumindest teilweise in Frage stellen.

Die Befugnisse der EZB könnte neben der Regulierung auch die Restrukturierung und Schließung einzelner notleidender Banken umfassen. Die EZB könnte auf politischen Druck hin also notwendige Schließungen von Banken unterlassen. Eine interessante Alternative zu diesem Konstrukt wäre die Trennung dieser Aufgaben und der Aufbau einer Restrukturierungseinheit auf europäischer Ebene. Diese Tren-

nung würde dem amerikanischen Modell der Fed auf der einen Seite und der FDIC (mit Zugang zum Staatshaushalt) auf der anderen Seite entsprechen. Brunnermeier und Gersbach (2012) schlagen ein interessantes Konzept in diese Richtung vor.

Allokation von Kosten auf Kreditgeber bei Restrukturierungen

Als ein Ziel der Bankenunion gilt, dass das Geld der Steuerzahler (möglichst) nicht mehr für eine Bankenrettung aufgebracht werden soll. Vielmehr sollen Aktionäre und Kreditgeber der Banken für die Restrukturierung aufkommen. Diese kann in Widerspruch zu der Idee stehen, durch eine geordnete Restrukturierung Ansteckungseffekte zu verhindern. Die Finanzkrise in den USA, aber auch die aktuelle Staatsschuldenkrise haben gezeigt, dass nicht nur Einleger durch »Bank Runs« Krisen auslösen können, sondern auch institutionelle Anleger, wenn Banken zu großem Teil kurzfristig finanziert sind. Ein Beispiel ist Dexia S.A., die im Dezember 2012 zum dritten Mal mit Steuergeldern gerettet werden musste (obwohl sie wenige Wochen vorher noch von der Liste der »systemisch relevanten Banken« der Bank of International Settlement (BIS) heruntergenommen worden ist). Zwischen Mai und Juli 2011 haben beispielsweise US-Geldmarktfonds 10 Mrd. US-Dollar aus Dexia abgezogen. Diese Fonds haben in großem Maße zu den Liquiditätsproblemen auch anderer europäischer Banken beigetragen (vgl. Acharya und Steffen 2012). Es ist daher wichtig, klar zu kommunizieren, wie die Allokation der Kosten bei einer Restrukturierung oder Schließung verteilt werden, um Banken nicht in Refinanzierungsschwierigkeiten zu bringen. Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht einen Restrukturierungsfonds vor, dieser könnte verwendet werden, um Ansteckungseffekte zu vermeiden.

Glaubwürdigkeit des Restrukturierungsfonds

Der Restrukturierungsfonds muss hinreichend groß sein, um glaubwürdig Ansteckungseffekte zu vermeiden. Womit kann der Finanzierungsbedarf finanziert werden? Zum Beispiel mit einer Abgabe von Banken. Eine mögliche Bemessungsgrundlage ist der Beitrag einer einzelnen Bank zum systemischen Risiko des Finanzsystems (vgl. Acharya et al. 2011; Acharya und Steffen 2011).

Gegeben der Größe des europäischen Bankensektors, ist es nicht anzunehmen, dass Restrukturierungsfonds ohne Steuergelder auskommen und alleine durch eine Bankenumlage finanzierbar sein. Wie sollen die Kosten verteilt werden?

Der Aufbau eines europäischen Bankenrestrukturierungsfonds wird einige Zeit in Anspruch nehmen (man denke nur

an die Zeit, die es benötigt hat, den ESM aufzubauen). Wie können Mittel zur Restrukturierung von Banken zur Verfügung gestellt werden? Der ESM wäre eine Möglichkeit, aber hier müssten Möglichkeiten geschaffen werden, um auch Nicht-Euroländer partizipieren lassen zu können (vgl. Sachverständigenrat 2012).

Verflechtung von Staaten und Banken

Die Verflechtung von Staaten und Banken hat wesentlich zur aktuellen Krise beigetragen. Kann eine Bankenunion dieses Problem wirksam lösen? Dieses ist aus mehreren Gründen zu bezweifeln. Banken haben nicht nur den eigenen Staat sondern auch Peripherieländer finanziert unter der Wahrnehmung, dass andere Staaten oder der Internationale Währungsfonds die Staaten bei Problemen unterstützen würden. Wenn das Risiko der Staaten zu hoch wird und diese Unterstützung unglaubwürdig wird, wird auch der Zustand des Bankensystems in Frage gestellt. Manche Banken (gerade solche, die bereits unterkapitalisiert sind) sind bereit dieses Risiko einzugehen und die Investition in riskante Staatsanleihen wird zu einem »Carry Trade« (vgl. Acharya und Steffen 2012), einer Wette auf die Rettung des Staates. Während eine Bankenunion den Kauf von Staatsanleihen durch schwach kapitalisierte Banken verhindern kann, können Staaten geneigt sein, zur Finanzierung von Defiziten Banken heranzuziehen. Außerdem könnten sie an der Eigenkapitalunterlegung von 0% festhalten. Darüber hinaus bringt die Anerkennung von Staatsanleihen als liquide Mittel in der Liquiditätsregulierung weitere Anreize für Banken, diese zu halten.

Es ist auch aus einem anderen Grund schwer möglich, die Verflechtung von Bank und Staat zu trennen. Wenn die Kosten für die Bankenrettung kleiner sind als erwartete Kosten, die durch eine Rezession als Folge der Bankenkrise entstehen (Steuerausfälle, Konjunkturprogramme etc.), ist eine »No-Bail-out«-Politik eines Staates nicht glaubwürdig (vgl. Reinhart und Rogoff 2009).

Die »Altlasten« der europäischen Banken

Obwohl die Bankenunion durch die verschiedenen Mechanismen wie europäische Regulierung, europäischer Restrukturierungsfond und europäische Einlagensicherung ein langfristiges Projekt ist, ist das Ziel mancher Regierungen eher kurzfristig. Wenn eine direkte Bankenrestrukturierung durch den ESM nur möglich ist nach Einführung einer einheitlichen Regulierung, dann wird die eben vorgezogen. Allerdings hat die Bundesregierung mehrfach betont, dass eine Vergemeinschaftung der »Altlasten« der europäischen Banken auch nach Einführung einer europäischen Regulierung nicht in Frage kommt. Das Problem der schlechten Kredit- oder

Wertpapierportfolios einiger europäischer Banken (deren Qualität sich noch weiter verschlechtern dürfte, wenn die Rezession anhält) ist in dem jetzigen Stadium damit alles andere als gelöst.

Ein Vergleich zu den USA des 19./20. Jahrhunderts

Es ist interessant, die Entstehungsgeschichte des Federal Reserve Systems in den USA anzuschauen. Vor 1914 während der Zeit des »National Banking System« gab es zwölf sogenannte »Clearinghouses«, die die Funktion von Zentralbanken übernahmen und deren Mitglieder die regionalen Banken waren (vgl. Gorton 1985). Als Reaktion auf die Bankenkrise von 1907 wurde 1914 das Federal Reserve System (durch Federal Reserve Act) bestehend aus zwölf unabhängigen Zentralbanken geschaffen, die gegen Gold ihre eigene Währung herausgaben und dem Federal Reserve Board im Zentrum dieses Systems.³ Erst 20 Jahre später, nach der Großen Depression, wurde das Federal Reserve System zentralisiert und die FDIC gegründet, jedoch erst 1951 wurde durch den Treasury-Fed-Act die Fed zu der Zentralbank, wie wir sie von heute kennen. Zwischen 1934 und 1951 übernahm das Finanzministerium die Geldpolitik. Es ist nicht nur interessant, sich Vor- und Nachteile von zentralisierten versus dezentralisierten Systemen am Vorbild der USA anzuschauen, sondern auch wie lange es gedauert hat, bis sich das Federal Reserve System und die FDIC gebildet haben. Eine Bankenunion ist daher ein Zukunftsmodell, das sich noch über Jahre entwickeln wird.

Zusammenfassung

Die EU hat mit dem Beschluss zur europäischen Regulierung einen Schritt in Richtung Bankenunion gemacht, deren Auf- und Ausbau noch lange Zeit in Anspruch nehmen wird. Die Bankenunion ist daher auch kein Modell zur Krisenbekämpfung, sondern eher eine Weiterentwicklung und langfristigen Stabilisierung der EU. Es ist offensichtlich, dass dieses Projekt hoch auf der Agenda der EZB steht, da mit Vítor Constâncio und Yves Mersch gleich zwei Direktoriumsmitglieder die Verantwortung für das »Projekt Bankenunion« bekommen haben.

Literatur

Acharya, V., I. Drechsler und P. Schnabl (2012), »A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk«, Working Paper.

Acharya, V. und S. Steffen (2011), »Analyzing systemic risk of the European banking sector«, in: J.-P. Fouque und J. Langsam (Hrsg.), *Handbook on systemic risk*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, im Erscheinen.

³ Interessanterweise hatte Europa zu diesem Zeitpunkt eine monopolistische Zentralbankstruktur.

Acharya, V. und S. Steffen (2012), »The »Greatest« Carry Trade Ever? Understanding Eurozone Bank Risks«, Working Paper.

Brunnermeier, M. und H. Gersbach (2012), »True Independence for the ECB: Triggering Power – no more, no less«, *VoxEu*, online verfügbar unter: <http://www.voxeu.org/article/true-independence-ecb-triggering-power-no-more-no-less>.

Cai, J., A. Saunders, und S. Steffen (2012), »Syndication, interconnectedness and systemic risk«, Working Paper.

Constancio, V. (2012), »Towards a European Banking Union«, Lecture held at the Duisenberg School of Finance, Amsterdam, 7. September.

Gorton, G. (1985), »Clearinghouses and the Origins of Central Banking in the U.S.«, *Journal of Economic History* 42, 277–284.

Reinhart, C. und K. Rogoff (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Oxford und Princeton.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/2013*, Wiesbaden.