

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2013
zum

„Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung
besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute für die
Europäische Zentralbank“ (Drucksache 17/13470)

Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Ein neuer Anlauf zur
Bändigung der Finanzmärkte – für eine starke europäische Bankenunion zur
Beendigung der Staatshaftung bei Bankenkrisen“ (Drucksache 17/11878)

von

Prof. Dr. Claudia M. Buch,
Dr. Tobias Körner,
Dr. Benjamin Weigert

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2013
zum

„Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung
besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute für die
Europäische Zentralbank“ (Drucksache 17/13470)

Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Ein neuer Anlauf zur
Bändigung der Finanzmärkte – für eine starke europäische Bankenunion zur
Beendigung der Staatshaftung bei Bankenkrisen“ (Drucksache 17/11878)

von

Prof. Dr. Claudia M. Buch,
Dr. Tobias Körner,
Dr. Benjamin Weigert

In der Reihe „IWH Online“ erscheinen aktuelle Manuskripte der IWH-Wissenschaftlerinnen und -Wissenschaftler zeitnah online. Die Bände umfassen Gutachten, Studien, Analysen und Berichterstattungen.

Professor Dr. Claudia M. Buch
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
Otto von Guericke Universität Magdeburg
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Unter Mitarbeit von
Dr. Tobias Körner
Dr. Benjamin Weigert
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, D-06108 Halle (Saale)
Postanschrift: Postfach 11 03 61, D-06017 Halle (Saale)
Telefon: +49 345 77 53 60
Telefax: +49 345 77 53 8 20
Web: <http://www.iwh-halle.de>

Alle Rechte vorbehalten.

Zitierhinweis:

Buch, Claudia; Körner, Tobias; Weigert, Benjamin: Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2013 zum „Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute für die Europäische Zentralbank“ (Drucksache 17/13470), Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte – für eine starke europäische Bankenunion zur Beendigung der Staatshaftung bei Banken Krisen“ (Drucksache 17/11878). IWH Online 5/2013. Halle (Saale) 2013.

ISSN 2195-7169

**Öffentliche Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages**

„Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute für die Europäische Zentralbank“ (Drucksache 17/13470)

Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte – für eine starke europäische Bankenunion zur Beendigung der Staatshaftung bei Bankenkrisen (Drucksache 17/11878)

Professor Dr. Claudia M. Buch

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
Otto von Guericke Universität Magdeburg
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Unter Mitarbeit von

Dr. Tobias Körner
Dr. Benjamin Weigert

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Berlin, 3. Juni 2013

Kurzfassung

Durch die schwere Banken- und Finanzkrise der vergangenen Jahre ist die Notwendigkeit einer besseren Regulierung der Banken und einer besseren Aufsicht über die Märkte offenkundig geworden. Hierzu liegt eine Reihe von Vorschlägen zur Änderungen der Regulierung auf dem Tisch bzw. sind bereits umgesetzt worden. Mit der „Bankenunion“ sollen zentrale Kompetenzen über die Aufsicht von Banken auf die europäische Ebene gezogen werden. Damit bedeutet die Bankenunion einen Schritt weg vom Prinzip des Binnenmarktes, in dem die Aufsicht über die Banken in nationaler Verantwortung liegt.

Vom Grundsatz her ist die Bankenunion sinnvoll: in einer Währungsunion können Risiken, die sich aus Schieflagen von Banken ergeben, über die gemeinsame Geldpolitik auf die Notenbank verschoben werden. Die Entwicklung der Target2-Salden ist ein Ausdruck dieser Verlagerung von Risiken. Aber auch über den Euroraum heraus können sich Probleme im Bankensektor über Ländergrenzen hinweg übertragen; die mittel- und osteuropäischen Länder mit ihren hohen Marktanteilen ausländischer Banken können als Beispiel dienen. Um diesen Ansteckungseffekten zu begegnen und einheitliche Aufsichtsstandards durchzusetzen, sind daher zentrale Kompetenzen erforderlich.

Letztlich ist eine sinnvoll ausgestaltete Bankenunion daher Teil der Reformen, mit denen die derzeitige Fragmentierung der europäischen Bankenmärkte zukünftig wieder abgebaut werden kann. Um langfristig eine Trennung der Risiken von Banken und Staaten zu erreichen, sind parallel weitere Arbeiten an dem Regulierungsrahmen für Banken erforderlich. Vor allem sollten die derzeit noch bestehenden Privilegien für Investitionen von Banken in Staatsanleihen abgeschafft werden. Zudem behindern Altlasten in den Bilanzen der Banken die realwirtschaftliche Erholung. Die bei den nötigen Reformen des Bankensektors zutage tretenden Altlasten in den Bilanzen der Institute sind in nationaler Verantwortung abzubauen, gegebenenfalls unter Rückgriff auf Mittel des ESM, jedoch bei voller Haftung des betroffenen Mitgliedstaates für die ausgereichten Mittel.

Derzeit übernimmt die Geldpolitik in Teilen de facto fiskalische Aufgaben. Die Politik sollte nun die ihr von der EZB verschaffte Atempause nutzen, um weitere konkrete Schritte hin zur Bankenunion zu unternehmen. Derzeit bleibt die Ausgestaltung des Aufsichtsmechanismus unter Einbeziehung der EZB ein unbefriedigender Kompromiss. Dieser erste Schritt sollte als Zwischenstadium angesehen werden, dem die nötigen institutionellen Änderungen folgen müssen. Folgende Punkte sind von besonderer Bedeutung:

1. Die Bankenunion ist zentrales Element eines langfristigen Ordnungsrahmens.
2. Europäische Kompetenzen für Abwicklung und Restrukturierung sind erforderlich.
3. Aufsicht und Geldpolitik müssen klar getrennt werden.
4. Eine Bankenunion sollte auch Nicht-Euro-Mitgliedstaaten einbeziehen.
5. Eine Bankenunion sollte alle Institute umfassen.
6. Die Altlastenproblematik erfordert eine umfassende Lösung und einen schrittweisen Übergang in die Bankenunion.

1. Die Bankenunion ist zentrales Element eines langfristigen Ordnungsrahmens.

Die europäische Wirtschaftspolitik arbeitet derzeit an einem langfristigen Ordnungsrahmen für den Euroraum, der drei Elemente umfassen sollte: eine gestärkte fiskalische Säule bei der die Haftung und Verantwortung für Verschuldung in nationaler Verantwortung liegt, einen Krisenmechanismus und eine Säule für eine mehr Stabilität der Finanzmärkte (SVR 2012b). In dieser Säule für mehr Finanzstabilität wiederum nimmt die Bankenunion eine wichtige Rolle ein. Die Ausgestaltung der Bankenunion ist daher eine zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung dieses Jahres. Konkrete Vorschläge liegen bislang nur für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus unter Einbeziehung der Europäischen Zentralbank vor (*Single Supervisory Mechanism – SSM*).

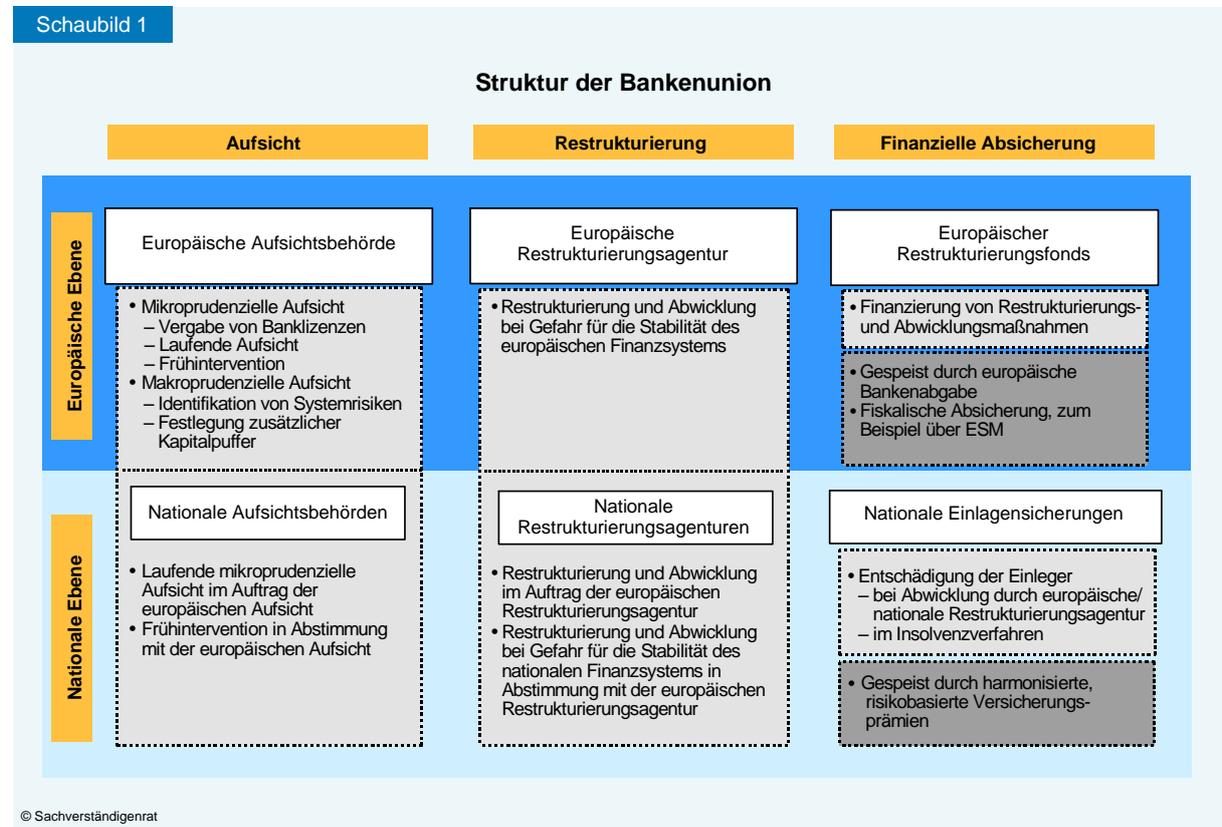
Vage geblieben sind die Vorstellungen über die übrigen Elemente einer Bankenunion: Der „Fahrplan zur Vervollständigung der Wirtschafts- und Währungsunion“, beschlossen von den EU-Staats- und Regierungschefs am 14. Dezember 2012, besagt hierzu lediglich, dass die vorliegenden Richtlinien über Einlagensicherungssysteme und zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten zeitnah auf europäischer Ebene verabschiedet und in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen. Darüber hinaus soll die Kommission im Laufe des Jahres 2013 einen Vorschlag für einen „einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ (*Single Resolution Mechanism*) vorlegen. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten zudem, dass Mittel des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für die direkte Kapitalisierung von Banken genutzt werden sollen, sobald der SSM etabliert ist (Europäischer Rat, 2012).

Die Einigung über die gemeinsame europäische Bankenaufsicht ist ein richtiger und wichtiger erster Schritt zur Europäischen Bankenunion. Dieser erste Schritt muss nun möglichst rasch durch die weiteren notwendigen Elemente der Bankenunion ergänzt werden. Ohne eine Änderung der europäischen Verträge können zentrale Elemente der Bankenunion nicht überzeugend verankert werden (Sachverständigenrat, 2012b, Ziffer 331). Vor allem muss die Geldpolitik von der Aufsicht und der Abwicklung strikt getrennt sein, und es müssen Kompetenzen für die Restrukturierung von Banken auf europäischer Ebene liegen.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der zentralen europäischen Bankenaufsicht sollte die Bankenunion als Gesamtkonzept verstanden werden, deren einzelne Elemente aufeinander abzustimmen und möglichst zeitgleich umzusetzen sind (Schaubild 1).¹ Die notwendigen Elemente der Bankenunion umfassen neben der europäischen Aufsicht zentrale Kompetenzen für die Restrukturierung und Abwicklung sowie einen europäischen Restrukturierungsfonds, der durch eine europäische Bankenabgabe finanziert wird. Sofern Mittel des Restrukturierungsfonds nicht ausreichen, um Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen zu finanzieren, kann – in nationaler Verantwortung – auf Mittel des ESM zurückgegriffen werden. Weitergehende fiskalische Ressourcen, die etwa in der Aufbauphase des Restrukturierungsfonds erforderlich werden könnten, sollten von den Mitgliedstaaten auf Basis klarer Vereinbarungen zur fiskalischen Lastenteilung bereitgestellt

¹ Zu den Details siehe Sachverständigenrat, 2012, Ziffern 293 ff.

werden. Ein gemeinsames Einlagensicherungssystem ist hingegen kein notwendiges Element einer Bankenunion. Da die Einlagensicherung jedoch Anreize für Banken beinhalten kann, Risiken einzugehen, und damit Rückwirkungen für die Bankenaufsicht entfaltet, sollten die nationalen Einlagensicherungssysteme weitgehend harmonisiert werden.



2. Europäische Kompetenzen für Abwicklung und Restrukturierung sind erforderlich.

Mit den Beschlüssen vom 14. Dezember 2012 setzen die Staats- und Regierungschefs den eingeschlagenen Weg fort, zunächst Aufsichtskompetenzen auf die europäische Ebene zu übertragen. Zwar soll die EZB frühestens ein Jahr nach Inkrafttreten der SSM-Verordnung die Aufsichtstätigkeit aufnehmen. Und die Staats- und Regierungschefs haben sich dem Grundsatz nach für die Errichtung eines „einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ ausgesprochen. Dennoch ist es mehr als fraglich, ob Aufsichts- sowie Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auch nur annähernd zeitgleich auf die europäische Ebene übertragen werden können. Denn selbst wenn die Vorgabe der Staats- und Regierungschefs, das Gesetzgebungsverfahren für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus bis Mitte des Jahres 2014 abzuschließen, eingehalten würde, wäre dieser nicht umgehend einsatzbereit. Zudem muss die Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung, die überhaupt erst den notwendigen harmonisierten Rahmen für zentrale Kompetenzen bereitstellt, noch vom Europäischen Parlament und Minister-Rat verabschiedet und in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Hier rechnet die Kommission selbst nicht mit der Anwendung der neuen Vorschriften vor dem Jahr 2015.

Schließlich stößt bereits die Übertragung von Aufsichtskompetenzen auf die EZB an die Grenzen von Artikel 127 Abs. 6 AEUV. Es ist kaum vorstellbar, dass eine umfassende Übertragung effektiver Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf die europäische Ebene ohne eine (zeitaufwendige) Änderung der europäischen Verträge möglich ist. In ihrer Mitteilung „Ein Konzept für eine vertiefte und echte WWU“ vom 30. November 2012 regt die Kommission daher Vertragsänderungen an, unter anderem um einen „besonderen Status für die Agenturen im Bereich der Finanzmarktregulierung“ zu schaffen und den „supranationalen Charakter dieser Agenturen und ihre demokratische Rechenschaftspflicht“ zu stärken. Denn „[D]ies würde nicht nur die Effizienz der europäischen Aufsichtsbehörden ganz beträchtlich erhöhen, sondern auch die Einrichtung und Wirkungsweise des zu schaffenden einheitlichen Abwicklungsmechanismus deutlich erleichtern“ (Europäische Kommission, 2012, S. 46).

Die gegenwärtige Beschlusslage läuft somit darauf hinaus, dass die EZB Aufsichtskompetenzen wahrnehmen wird, ohne dass zugleich notwendige Durchgriffsrechte in Form von Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf europäischer Ebene liegen. Vorrangiges Ziel der Politik sollte es daher sein, die Arbeiten an den rechtlichen Grundlagen zur Schaffung einer zentralen europäischen Restrukturierungsagentur und eines europäischen Restrukturierungsfonds voranzutreiben. Die langfristig mit einer Europäischen Bankenunion einhergehende gemeinsame Haftung und damit eine direkte Rekapitalisierung der Banken über dem ESM sollte darauf konditioniert sein, dass dieser Fonds einsatzbereit ist und die Bilanzen der europäisch beaufsichtigten Banken frei von Altlasten sind.

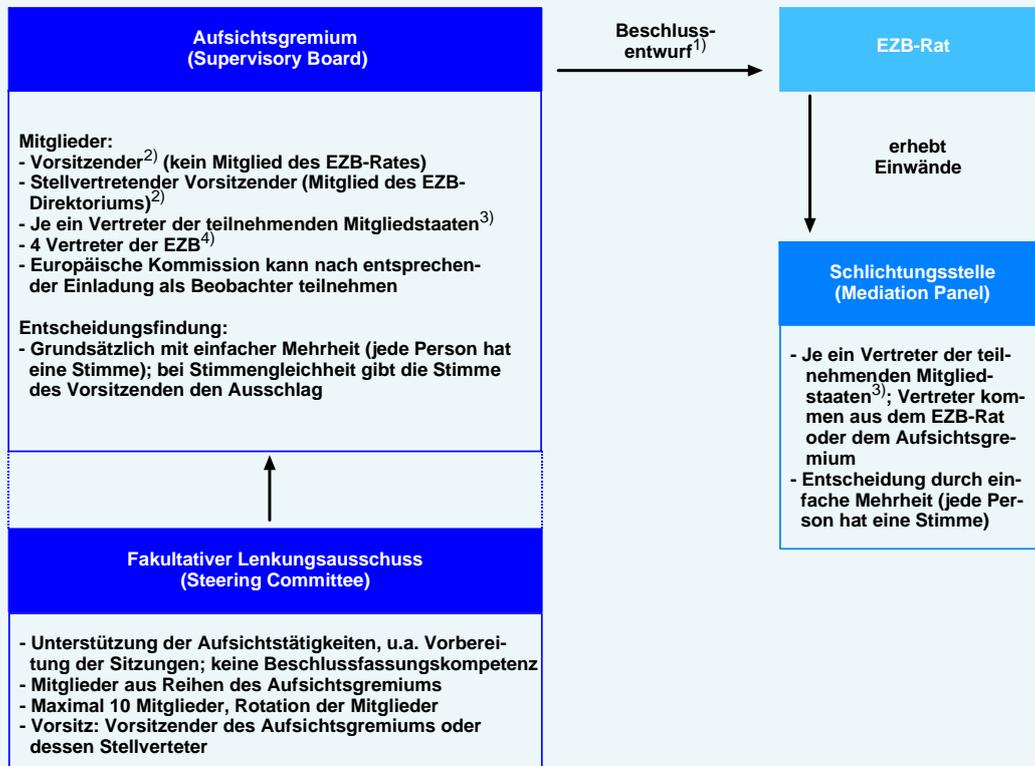
3. Aufsicht und Geldpolitik müssen klar getrennt werden.

Aus der Ansiedlung der Aufsicht bei der EZB können gravierende Interessenkonflikte zwischen Aufsichtsfunktionen und geldpolitischem Mandat entstehen. Zum Beispiel könnte die EZB davor zurückschrecken, eine aus Sicht der Geldpolitik gebotene Zinserhöhung vorzunehmen, wenn sich hierdurch die finanzielle Lage der von ihr beaufsichtigten Institute verschlechtern würde. Zudem besteht die Gefahr, dass nationale Regierungen die finanzielle Verantwortung für Banken in Schieflage auf die EZB abwälzen, mit dem Argument, dass die Aufsicht nicht im Verantwortungsbereich der nationalen Wirtschaftspolitik liege. Nicht zuletzt entstehen Zielkonflikte, wenn eine Notenbank einerseits Gläubiger von Staaten ist, andererseits aber auch in etwaige Umschuldungsverhandlungen involviert ist.

Der vorliegende Entwurf der SSM-Verordnung (Rat der Europäischen Union, 2013) deutet eine teilweise Entschärfung dieser Probleme an, lässt jedoch gleichzeitig Folgeprobleme entstehen. So sollen Interessenkonflikte zwischen Aufsicht und Geldpolitik dadurch gemildert werden, dass die vom EZB-Rat ernannten Vertreter des für die Bankenaufsicht zu schaffenden Aufsichtsgremiums „keine Aufgaben im direkten Zusammenhang mit der geldpolitischen Funktion der EZB“ wahrnehmen dürfen (Art. 19 Abs. 2a des Verordnungsentwurfs, Rat der Europäischen Union, 2013). Zudem darf der vom Ministerrat ernannte Vorsitzende des Aufsichtsgremiums nicht Mitglied des EZB-Rats sein (Schaubild 2).

Schaubild 2

Single Supervisory Mechanism (SSM): Governance-Strukturen bei der EZB



1) Beschlussentwürfe gelten als angenommen, sofern vom EZB-Rat keine Einwände binnen 10 Arbeitstagen erhoben werden.– 2) Die EZB schlägt Vorsitzenden und Stellvertreter vor. Der Vorschlag muss vom Europäischen Parlament genehmigt werden. Sodann erfolgt die Ernennung durch den Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit, ohne Berücksichtigung der Stimmen der nicht teilnehmenden Mitgliedsländer im Rat. Die Amtszeit ist auf maximal 5 Jahre begrenzt.– 3) Euroländer und Nicht-Euroländer, die sich dem SSM durch eine „enge Zusammenarbeit“ anschließen.– 4) Werden vom EZB-Rat benannt und dürfen nicht direkt mit Fragen der Geldpolitik befasst sein.

Quelle: Rat der Europäischen Union (2013)

© Sachverständigenrat

Aufsichtsentscheidungen sollen wie folgt getroffen werden: Unterstützt durch den Lenkungsausschuss bereitet das Aufsichtsgremium Entscheidungen der EZB durch Beschlussentwürfe vor. Ein Beschlussentwurf gilt vom EZB-Rat als angenommen, sofern der EZB-Rat nicht binnen einer Frist von höchstens 10 Arbeitstagen Einwände erhebt. Falls er dies tut, wird eine Schlichtungsstelle eingeschaltet (Art. 18 Abs. 3b des Verordnungsentwurfs). Diese wird aus Mitgliedern des Aufsichtsgremiums und des EZB-Rats gebildet, wobei jeder SSM-Teilnehmerstaat ein Mitglied stellt. Für die Schlichtung zwischen Aufsichtsgremium und EZB-Rat sind keine Fristen vorgesehen, sodass Beschlussentwürfe des Aufsichtsgremiums bei Einwänden des EZB-Rats zunächst auf unbestimmte Zeit in der Schwebe bleiben können.

Im Ergebnis kann auch die im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsentwurf der SSM-Verordnung nachgebesserte Governance-Struktur der EZB-Aufsicht nicht überzeugen. Sie kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der EZB-Rat letztlich für Aufsichtsentscheidungen verantwortlich ist. Die Einrichtung einer Schlichtungsstelle mag zwar dazu beitragen, dass

Interessenkonflikte zwischen Aufsicht und Geldpolitik abgemildert werden – dies jedoch nur im Sinne einer einvernehmlichen Einigung zwischen Aufsicht und Geldpolitik und nicht unbedingt im Sinne einer Durchsetzung der bestmöglichen Aufsichtsentscheidung gegen potentiell widerstreitende Interessen der Geldpolitik. Nach dem Wortlaut des Verordnungsentwurfs wäre es möglich, dass die Schlichtungsstelle von Vertretern des EZB-Rates dominiert wird, sodass die Trennung von Aufsicht und geldpolitischen Entscheidungen im EZB-Rat nicht effektiv umgesetzt werden könnte. Darüber hinaus birgt die vorgeschlagene Konstruktion die Gefahr, dass notwendige aufsichtliche Maßnahmen durch langwierige Verhandlungen zwischen den Gremien hinausgezögert werden und Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems nicht schnell genug begegnet werden kann.

4. Eine Bankenunion sollte auch Nicht-Euro-Mitgliedstaaten einbeziehen.

Durch die grenzüberschreitende Tätigkeit von Kreditinstituten im EU-Binnenmarkt können Ansteckungsrisiken im Finanzsystem entstehen, die nicht auf den gemeinsamen Währungsraum begrenzt sind. Dies spricht dafür, die Ausdehnung der Bankenaufsicht an den Grenzen des Binnenmarktes zu orientieren – ebenso wie dies bereits bei der *European Banking Authority* (EBA) und dem *European Systemic Risk Board* (ESRB) der Fall ist.

Die politische Festlegung, Aufsichtskompetenzen auf Basis von Artikel 127 Abs. 6 AEUV bei der EZB anzusiedeln, gestaltet es allerdings schwierig, Mitgliedsländer außerhalb des Euro-Raums in die gemeinsame Aufsicht einzubeziehen. Denn das letztverantwortliche Entscheidungsgremium ist der EZB-Rat, in dem Nicht-Euro-Länder nicht repräsentiert sind. Ohne hinreichende Mitspracherechte ist jedoch die freiwillige Teilnahme am SSM in Form der sogenannten engen Zusammenarbeit für diese Länder, die in Form eines Opt-in geplant ist, nicht attraktiv.

Der Verordnungsentwurf sieht vor, den Nicht-Euro-Ländern volle Mitsprache- und Entscheidungsrechte im Aufsichtsgremium einzuräumen und ihnen ein Vetorecht in Bezug auf Entscheidungen des EZB-Rates einzuräumen. Das dürfte das Opt-in attraktiver gemacht haben – offenbar jedoch nicht attraktiv genug: Denn zugleich wurden diesen Ländern vielfältige Möglichkeiten eingeräumt, sich wieder aus dem SSM zurückzuziehen (Opt-out) oder sich von der Bindung der Entscheidungen des Aufsichtsgremiums fallweise loszusagen (vgl. Art. 6 Abs. 6a ff. des Verordnungsentwurfs). So kann ein Nicht-Euro-Mitgliedstaat seine Beteiligung am SSM nach drei Jahren kurzfristig und ohne Angabe von Gründen aufkündigen – und nach Ablauf von drei weiteren Jahren wieder in den SSM eintreten. Jederzeit kann ein Nicht-Euro-Mitgliedstaat einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums ablehnen, und, sofern das Aufsichtsgremium nicht abhilft, aus dem SSM austreten, ohne an den fraglichen Beschluss gebunden zu sein. Erhebt der EZB-Rat einen Einwand gegen einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums, kann ein Nicht-Euro-Mitgliedstaat sich von der Bindung eines vom Entwurf abweichenden Beschlusses lossagen. Daraufhin „erwägt“ die EZB die „Aussetzung oder Beendigung der Zusammenarbeit mit diesem Mitgliedstaat“.

Dieses Vorgehen ist als Dauerlösung für einen gemeinsamen europäischen Aufsichtsmechanismus nicht zielführend. Wenn einzelne Mitgliedstaaten jederzeit mit dem Opt-out drohen können, besteht die Gefahr, dass ihre Interessen bei Aufsichtsentscheidungen unverhältnismäßig stark ins Gewicht fallen. Dass einzelne Mitgliedstaaten möglicherweise sogar fallweise nicht an Beschlüsse gebunden sein sollen, läuft einer starken und effektiven Aufsicht auf europäischer Ebene zuwider. Noch problematischer ist die Möglichkeit des Opt-outs, wenn die europäische Aufsicht zukünftig im Rahmen einer vollständigen Bankenunion mit gemeinsamen Haftungsmechanismen bei Restrukturierungs- und Abwicklungsfällen verbunden ist. Abgesehen davon haben diese Zugeständnisse an Nicht-Euro-Mitgliedsstaaten nicht ausgereicht, um sie geschlossen in den SSM einzubinden. Denn nicht nur das Vereinigte Königreich, sondern auch Schweden und die Tschechische Republik wollen sich zum jetzigen Zeitpunkt offenbar dem SSM nicht anschließen (Barnier, 2012).

5. Eine Bankenunion sollte alle Banken umfassen.

Nicht nur sollte die Bankenunion grundsätzlich für alle Mitglieder der EU offen sein, die Bankenaufsicht sollte auch die Verantwortung für sämtliche Banken des Binnenmarktes erhalten. Mit einer zweigeteilten, europäischen und nationalen, Aufsicht würden Anreize für Banken geschaffen, sich in das vermeintlich laxere Aufsichtsregime zu selektieren.

Insbesondere ist eine dauerhafte Zweiteilung der Verantwortung auf Basis der „Systemrelevanz“ von Banken weder praktikabel noch sachgerecht. Es gibt keine allgemein gültige, abschließende Definition von Systemrelevanz. Auch von kleineren, regional tätigen Instituten, die nicht von den üblichen Kriterien des Systemrelevanz erfasst werden, können Systemrisiken ausgehen, etwa wenn sie sich gleichgerichtet verhalten und von einem gemeinsamen Schock getroffen werden. Die *Savings-and-Loans*-Krise in den Vereinigten Staaten in den 1980er-Jahren und die aktuelle Krise der spanischen *Cajas* können hier als Beispiele dienen.

Dem Verordnungsentwurf zufolge wird die EZB Aufsichtskompetenz für sämtliche Kreditinstitute des Euro-Raums erhalten. Allerdings soll sie die Aufsicht „in differenzierter Form“ und „in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden“ ausüben (ECOFIN-Rat, 2012). So sollen 150 Institute, deren Bilanzsumme 30 Mrd. EUR oder 20% des Bruttoinlandsprodukts des Sitzlandes übersteigt, direkt von der EZB beaufsichtigt werden. Unabhängig von diesen Grenzen beaufsichtigt die EZB die jeweils drei bedeutendsten Institute der teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie Institute, die auf direktem Weg Mittel aus der ESFS oder dem ESM erhalten sollen. Die übrigen Institute werden weiterhin von den nationalen Behörden beaufsichtigt (Art. 5 Abs. 4 f. des Verordnungsentwurfs).

Grundsätzlich soll die EZB die Aufsicht über die „großen“ Institute direkt ausüben, das heißt sie richtet ihre Anordnungen direkt an die Institute. Für Nicht-Euro-SSM-Staaten gilt, dass die EZB sich nicht direkt an diese Institute richtet, sondern die zuständige nationale Aufsichtsbehörde entsprechend anweist. Bezüglich der „kleinen“ Institute entscheiden die nationalen Behörden selbständig, müssen sich hierbei jedoch an den Leitlinien der EZB

orientieren. Zudem kann die EZB die Aufsicht über „kleine“ Institute an sich ziehen, „wenn dies für die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist“ (Art. 5 Abs. 5b des Verordnungsentwurfs). Des Weiteren hat die EZB zwar jederzeit für alle Institute Frühinterventionsbefugnisse (Art. 13b des Verordnungsentwurfs), müsste jedoch bei Teilnehmerländern außerhalb des Euro-Raums wiederum den „Umweg“ über die nationalen Behörden nehmen.

Zwar ist es zu begrüßen, dass letztlich sämtliche Institute unter die Verantwortung der EZB gestellt werden. Und schon aus Kapazitätsgründen ist es geboten, dass die nationalen Behörden in die Aufsichtstätigkeit eingebunden werden. Jedoch muss darauf geachtet werden, dass die vorgeschlagenen Abgrenzungskriterien nicht doch zu einer faktischen Zweiteilung der Bankenaufsicht entlang der genannten Kennzahlen führt. Insbesondere muss gewährleistet werden, dass ein vollständiger Informationsaustausch mit den nationalen Behörden stattfindet, dass die EZB ausreichende personelle Kapazitäten erhält und dass der Durchgriff auf kleinere Institute nicht durch Kompetenzstreitigkeiten behindert wird.

Die „Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards“ in einem einheitlichen Aufsichtsregime ist eine Selbstverständlichkeit und kann daher nicht die Bedingung für die direkte EZB-Aufsicht über „kleine“ Institute sein. Einziger Maßstab sollte die Wahrung der Stabilität des Finanzsystems sein. Die EZB sollte verpflichtet sein, Frühinterventionsmaßnahmen zu treffen und schließlich die Aufsicht über „kleine“ Institute an sich zu ziehen. Hierbei ist eine Anlehnung an die *Prompt Corrective Action Standards* des U.S. amerikanischen Aufsichtssystems sinnvoll, nach denen zwingend bankaufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn bestimmte Schwellwerte der Eigenkapitalausstattung unterschritten werden.

6. Die Altlastenproblematik erfordert eine umfassende Lösung und einen schrittweisen Übergang in die Bankenunion.

Nach der derzeitigen politischen Beschlusslage wird die EZB frühestens Mitte des Jahres 2014 die Aufsichtstätigkeit aufnehmen und sich hierbei auf die größten Institute fokussieren. Zu diesem Zeitpunkt wird aller Wahrscheinlichkeit nach kein gemeinsamer Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus umgesetzt sein. Zudem ist wiederholt bekräftigt worden, dass nach Etablierung des SSM Kreditinstitute direkt, ohne Haftung der betroffenen Mitgliedstaaten, aus Mitteln des ESM kapitalisiert werden sollen. Die Staats- und Regierungschefs führen in ihren Schlussfolgerungen vom 14. Dezember 2012 dazu aus, dass für die Nutzung des ESM zu diesem Zweck ein „operativer Rahmen“ zu vereinbaren sei, der die „Definition von Altlasten einschließt“.

Das Beispiel Japans zeigt die Bedeutung des richtigen Umgangs mit Altlasten in den Bilanzen der Banken. Denn in Japan haben verschleppte Problemen im Bankensektor zu Fehlanreizen geführt und eine realwirtschaftliche Erholung verzögert. Japanische Banken haben in Folge der Bankenkrise in den 1990er Jahren aufgrund einer zu geringen Kapitalausstattung Not leidende Kredite verlängert und bestehende Kreditlinien ausgeweitet. Hierdurch sind nicht

tragfähige realwirtschaftliche Geschäftsmodelle weiter am Leben gehalten worden. Um ein „japanisches Szenario“ zu vermeiden, sollten daher angeschlagene Banken in Europa rekapitalisiert und restrukturiert werden. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass Risiken auf die europäische Ebene verlagert werden. Institutionelle Änderungen am Ordnungsrahmen und das akute Krisenmanagement zur Vermeidung eines „japanischen Szenarios“ müssen voneinander getrennt werden.

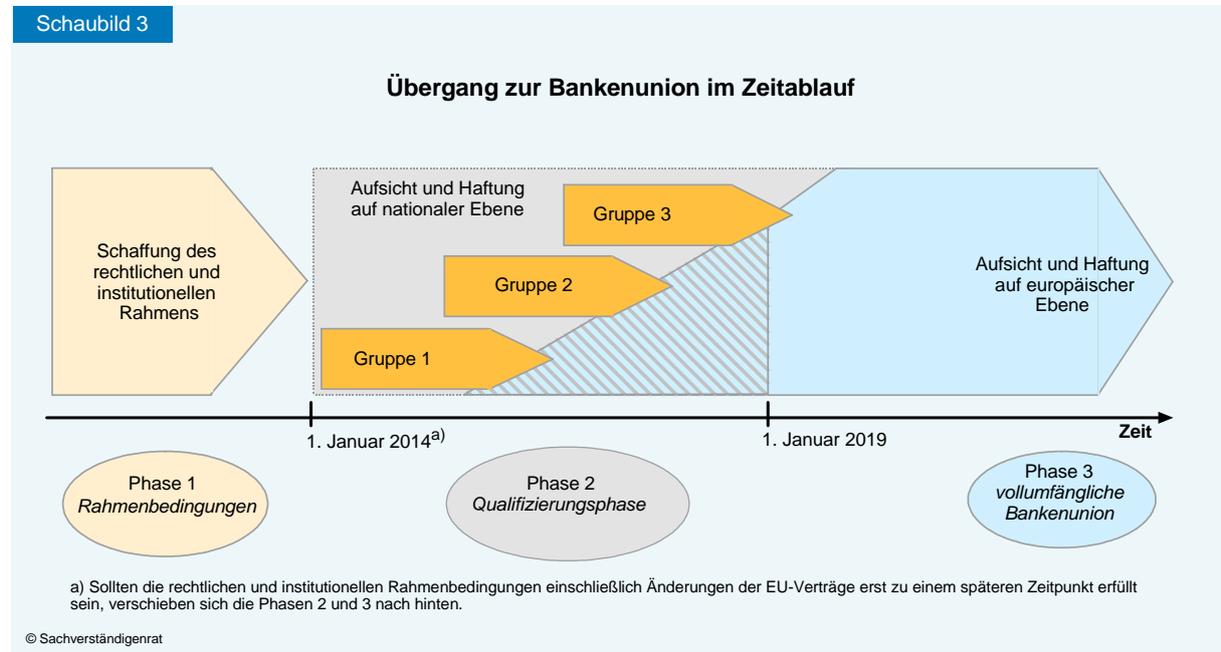
Nach Vorstellung der Europäischen Kommission könnte sich der Rahmen für das akute Krisenmanagement an dem *Memorandum of Understanding* für die Rekapitalisierung des spanischen Bankensektors orientieren (Interview mit Olli Rehn, Handelsblatt vom 11.01.2013). In diesem ist bislang vorgesehen, dass Mittel zur Rekapitalisierung nur unter der Bedingung an den betreffenden Mitgliedstaat ausgereicht werden, dass alle identifizierten Altlasten aus den Bankbilanzen ausgelagert und dabei auftretende Verluste durch die Eigentümer und Gläubiger der Bank getragen werden. Mit den Mitteln des ESM werden somit nur „Good Banks“ rekapitalisiert, die augenscheinlich frei von Altlasten ist. Nur bei nationaler Haftung für die ESM Mittel ist weitestgehend sichergestellt, dass die gründliche Bereinigung der Bilanzen auch im Interesse des Mitgliedstaats ist. Allerdings wird dadurch noch nicht die grundsätzliche Frage gelöst, welche Teile der Aktivseite einer Bilanz tatsächlich gut und welche als schlecht gelten.

Im Gegensatz dazu spricht sich der Sachverständigenrat mit seinem Drei-Stufen-Konzept für den Übergang in die Bankenunion dafür aus, zunächst die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für eine vollständige Bankenunion zu schaffen, die neben einer zentralen Aufsicht auch Restrukturierungs- und Abwicklungs Kompetenzen sowie einen europäischen Restrukturierungsfonds umfasst (Schaubild 3).² Leitgedanke des Konzepts ist es, Haftung und Kontrolle stets auf derselben Ebene zu halten. Die Vergemeinschaftung von Altlasten der nationalen Bankensektoren, wie beispielsweise eine direkte Rekapitalisierung von Banken mit Mitteln des ESM, ist schon deswegen abzulehnen, weil bis zur Etablierung einer vollständigen Bankenunion Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten bei der Restrukturierung von Banken weitgehend auf nationaler Ebene verbleiben würden.

Ein wichtiges Element der ersten Phase ist die Schaffung der notwendigen rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für die Bankenunion. Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass „Artikel 127 Absatz 6 AEUV geändert werden [könnte], um das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung zu bringen und einige der rechtlichen Beschränkungen zu beseitigen, die derzeit beim einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) bestehen (z. B. Aufnahme einer Klausel für eine direkte, unwiderrufliche Beteiligung von nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten am SSM über die Formel der „engen Zusammenarbeit“ hinaus, gleichberechtigte Teilnahme dieser Mitgliedstaaten, die für den SSM optieren, an der Beschlussfassung der EZB und weitergehende interne Trennung zwischen der Beschlussfassung zu Währungs- und zu Aufsichtsfragen)“ (Europäische Kommission, 2012, S. 54). Dieser Hinweis fand Eingang in die Erwägungsgründe des

² Zu den Details siehe Sachverständigenrat, 2012, Ziffern 332 ff.

Verordnungsentwurfs. Die zukünftigen Arbeiten zur Vervollständigung der Bankenunion sollten Anlass sein, die Ausgestaltungsmängel des SSM durch Anpassung des primärrechtlichen Rahmens zu beheben.



Erst wenn die erste Phase, die Schaffung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, vollständig abgeschlossen ist, sollten sich in einer zweiten Phase die Kreditinstitute schrittweise für die Bankenunion qualifizieren. Hierbei würde zunächst den größten Instituten ein Antragsrecht gewährt, zum Beispiel solchen, die nach der aktuellen Beschlusslage direkt von der EZB beaufsichtigt werden sollen. Sodann würden Institute mittlerer Größe und schließlich die kleinsten Institute folgen. Die Qualifizierung schließt eine gründliche Neubewertung der Aktivseite – einschließlich Staatsanleihen – unter Hinzuziehung externer Experten ebenso ein wie die vollumfängliche Erfüllung der Anforderungen von Basel III (also einschließlich einer verpflichtenden *Leverage Ratio*). Teil eines solchen Konzepts ist es auch, Privilegien für die Investitionen von Banken in Staatsanleihen in der Regulierung abzuschaffen. So können dauerhaft Risiken von Banken und Staaten besser getrennt werden.

Sollten in der Qualifizierungsphase Restrukturierungen von Instituten erforderlich werden und würden hierfür Finanzmittel benötigt, so würde dies in voller Verantwortung der Nationalstaaten geschehen, die auch für eine mögliche Inanspruchnahme von Mitteln aus dem ESM haften würden. Institute, die sich nicht innerhalb der gruppenspezifischen Antragsfrist qualifizieren können, sollten zwangsweise restrukturiert und gegebenenfalls abgewickelt werden. Somit würden Institute nach und nach in die Bankenunion eintreten, bis schließlich in der dritten Phase nur noch Institute mit einer europäischen Banklizenz am Markt verblieben.

Nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates verbliebe die Haftung für Altlasten in Phase 1 und 2 aus Anreizgründen bei den jeweiligen Staaten. Um die enge Verknüpfung

zwischen den Solvenzrisiken der Mitgliedstaaten und den jeweiligen nationalen Bankensystemen – einem Kernproblem der Krise im Euro-Raum – zu lösen, sind zwei flankierende Maßnahmen erforderlich.

Erstens muss der Vorschlag des Rates für die Bankenunion in Kombination mit dem Vorschlag zur Lösung der fiskalischen Altlasten gesehen werden. Hierzu hat der Rat mit dem Schuldentilgungspakt ein Konzept für eine fiskalische Brücke entworfen, die von der unvermeidlichen kurzfristigen Stabilisierung in den neuen langfristigen Ordnungsrahmen des Euro-Raums führt. Der Schuldentilgungspakt sieht auf der einen Seite starke Verpflichtungen zur Wiederherstellung der Solidität der Haushalte der Mitgliedstaaten vor. Im Gegenzug bietet er den Teilnehmern eine quantitativ und zeitlich begrenzte gemeinschaftliche Haftung für Staatsschulden oberhalb der 60%-Verschuldungsgrenze des Vertrags von Maastricht. Unmittelbar nach Inkrafttreten des Paktes und nachdem ein Mitgliedstaat die Voraussetzungen erfüllt hat, würden auslaufende Staatsanleihen nach und nach durch Anleihen des Schuldentilgungsfonds, die mit gemeinschaftlicher Haftung versehen sind, ersetzt. Auf diese Weise würden auch die Risiken von Staaten und Banken nach und nach entkoppelt, in dem Umfang, in dem Banken Staatsanleihen ihres Sitzlandes gegen gemeinsame Anleihen der Teilnehmer des Schuldentilgungspaktes eintauschen. (Zu Einzelheiten vgl. SVR (2012a).)

Zweitens sind weitergehende Änderungen des Regulierungsrahmens für Banken erforderlich. Investitionen von Banken in Staatsanleihen werden von den augenblicklich geltenden verschiedenen aufsichtsrechtlichen Regelungen begünstigt und sind ebenso wichtiger Bestandteil der zukünftigen Regulierung. So müssen Staatsanleihen gar nicht oder in weitaus geringerem Maße als Forderungen gegenüber dem Privatsektor mit Eigenkapital unterlegt werden. Beschränkungen für Großkredite gelten nicht. Eine Abschaffung dieser privilegierten Rolle von Staatsanleihen ist notwendig, um Risiken von Banken und Staaten besser zu trennen. In diese Richtung deuten Pläne, Staatsanleihen bei der Liquiditätsregulierung von Banken eine weniger prominente Rolle zuzuweisen als bisher beabsichtigt war. (Vgl. hierzu auch Buch et al. (2013).)

Literatur

- Barnier, M. (2012), *The European banking union, a precondition to financial stability and a historical step forward for European integration*, Rede anlässlich des Transatlantic Corporate Governance Dialogue, 17. Dezember 2012, Brüssel.
- Buch, C.M., T. Körner, und B. Weigert (2013). *Towards Deeper Financial Integration in Europe: What the Banking Union Can Contribute*. Arbeitspapier. Wiesbaden.
- ECOFIN-Rat (2012), *Council agrees position on bank supervision*, Presseerklärung 17739/12 Presse 528; 13. Dezember 2012, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2013), *Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating the prudential supervision of credit institutions – Final compromise text*, 16 April, Brussels.
- Europäische Kommission (2012), *Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion*, Mitteilung KOM(2012) 777, 30. November 2012, Brüssel.
- Europäischer Rat (2012), *European Council conclusions on completing the EMU*, 14. Dezember 2012, Brüssel.
- Sachverständigenrat (2012a), *Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen. Sondergutachten. Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2012b), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/2013 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Wiesbaden.