



EU-Bankenunion

Besser gründlich als schnell!

30. August 2012

Autor

Bernhard Speyer
+49 69 910-31735
bernhard.speyer@db.com

Editor

Klaus Deutsch

Deutsche Bank AG
DB Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management

Ralf Hoffmann | Bernhard Speyer

Eine Bankenunion – bestehend aus einem einheitlichen Regelwerk, einer supranationalen Aufsicht, einem paneuropäischen Abwicklungsregime und -fonds sowie einer stärker harmonisierten Einlagensicherung – würde dazu beitragen, den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen, der Anzeichen einer Fragmentierung aufweist, zu erhalten, und der Europäischen Währungsunion (EWU) größere Stabilität verleihen.

Obwohl die negative Rückkopplung zwischen Staatsschulden- und Bankenkrise zweifellos dringend durchbrochen werden sollte, kann – und sollte – die Einführung einer Bankenunion, die ja schließlich dazu dienen soll, ein stabiles und vertrauensbildendes Rahmenwerk für die Finanzmärkte Europas zu schaffen, auf keinen Fall übereilt vollzogen werden.

Die Bankenunion verfolgt nicht das Ziel, das Geld der Steuerzahler oder Sparer zur Rettung angeschlagener Banken zu verwenden. Daher muss ein effektives Abwicklungsregime, das sicherstellt, dass Verluste prinzipiell von den Eigentümern und Gläubigern der gescheiterten Bank getragen werden, einen integralen Bestandteil jeglicher Anstrengungen auf dem Weg zur Bankenunion darstellen.

Für verschiedene grundlegende Fragen müssen Entscheidungen im Zusammenhang mit der organisatorischen und institutionellen Struktur der Bankenaufsicht in der EU getroffen werden. Angesichts der Komplexität einiger dieser Fragestellungen erscheint es unrealistisch, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, innerhalb einiger Monate eine bedeutungsvolle, nicht nur kosmetische paneuropäische Bankenaufsicht zu etablieren. Mehr noch: Mit Blick auf die Bedeutung einiger der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen wäre es nicht wünschenswert, wenn Entscheidungen ohne einen angemessenen Konsultationsprozess und eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung getroffen würden.

Eine Bankenunion bedeutet unweigerlich die Verlagerung nationaler Souveränität auf die EU-Ebene und könnte möglicherweise zu grenzüberschreitenden Transfers führen. Daher ist eine Bankenunion kein Ersatz für eine politische Union. Vielmehr setzt eine Bankenunion Elemente einer politischen Union voraus. Es ist daher wahrscheinlich, dass sinnvolle europaweite Aufsichtsstrukturen Änderungen des EU-Vertrags erforderlich machen.

Auch wenn Artikel 127 Absatz 6 prima facie als praktischer und schneller Weg zu einer paneuropäischen Finanzaufsicht erscheinen mag, sprechen doch eine Reihe von Gründen dagegen, der EZB die Bankenaufsicht zu übertragen; gleichwohl sollte die Zentralbank in angemessener Weise in eine neue Aufsichtsstruktur einbezogen sein.



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

Seit dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU-Länder am 28. Juni 2012 steht das Ziel der Schaffung einer europäischen Bankenunion weit oben auf der politischen Agenda. Zudem machten die Gipfelteilnehmer deutlich, dass die Etablierung einer Bankenunion dringlich sei und noch vor Jahresende konkrete Schritte unternommen werden sollen.

Allerdings haben die anschließenden Diskussionen und Überlegungen gezeigt, dass der Weg zu einer Bankenunion mit erheblichen wirtschaftlichen, rechtlichen, institutionellen und politischen Problemen gepflastert sein wird. Während die negative Rückkopplung zwischen Staatsschulden- und Bankenkrise zweifellos dringend durchbrochen werden sollte, kann – und sollte – die Schaffung einer Bankenunion, die schließlich dazu dienen soll, ein stabiles und vertrauensbildendes Rahmenwerk für die Finanzmärkte Europas zu schaffen, daher auf keinen Fall übereilt vollzogen werden.

Gipfelerklärung vom 29. Juni 2012

Wirtschaftliche und politische Verflechtungen

1

Verflechtung zwischen Staaten und Banken („Sovereign-bank nexus“)

Dieser Begriff beschreibt die Verknüpfung zwischen dem öffentlichen Sektor und dem nationalen Finanzsystem, insbesondere dem Bankensystem eines Landes. Wenn in einem der beiden Sektoren eine Krise auftritt, wird sich diese rasch auf den anderen Teil des Nexus übertragen. So wird z.B. eine Bankenkrise, die fiskalische Stützungsmaßnahmen erfordert, Probleme mit der Staatsverschuldung hervorrufen, die wiederum die Qualität der Bankaktiva in Mitleidenschaft ziehen, denn Banken halten üblicherweise umfangreiche Bestände von Staatsanleihen. Daraus entsteht eine erneute Notwendigkeit von Kapitalspritzen für den Bankensektor durch die Regierung, und so weiter.

Verknüpfung zwischen Aufsicht und Finanzierung („Control-finance nexus“)

Dieser Begriff bezeichnet das *quid pro quo* zwischen finanzieller Unterstützung für hochverschuldete Mitgliedstaaten auf der einen Seite und die Auflagen, an die eine solche Finanzhilfe geknüpft ist, auf der anderen. Diese Form der Konditionalität ist in den Regeln und Artikeln über die Aktivitäten des EFSF sowie des ESM festgeschrieben. Wenn – wie derzeit diskutiert wird – der ESM autorisiert wird, einzelne Finanzinstitute direkt zu rekapitalisieren, wäre das bestehende Rahmenwerk, das sich nur auf Kredite an Staaten bezieht, nicht ausreichend. Daher müssten die rechtlichen Vorgaben insoweit ergänzt werden, dass auf supranationaler Ebene ein Kontrollorgan für die potentiellen Empfänger von Finanzhilfen geschaffen wird – eben eine europäische Bankenaufsicht.

Es lohnt, die Passage zum Thema Finanzaufsicht in der Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets vom 29. Juni 2012 im vollen Wortlaut zu zitieren:

„Wir bekräftigen, dass es von ausschlaggebender Bedeutung ist, den Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen zu durchbrechen. Die Kommission wird in Kürze auf der Grundlage von Artikel 127 Absatz 6 Vorschläge für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterbreiten. Wir ersuchen den Rat, diese Vorschläge dringlich bis Ende 2012 zu prüfen. Sobald unter Einbeziehung der EZB ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken des Euro-Währungsgebiets eingerichtet worden ist, hätte der ESM nach einem ordentlichen Beschluss die Möglichkeit, Banken direkt zu rekapitalisieren. Dies würde an angemessene Auflagen geknüpft, darunter die Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen, die institutsspezifischer, sektorspezifischer oder gesamtwirtschaftlicher Natur sein sollten und in einer Vereinbarung (MoU) festgeschrieben würden.“

Der Wortlaut der Erklärung verdient Aufmerksamkeit insbesondere hinsichtlich der folgenden Aspekte:

- Erstens stellt die Gipfelerklärung die Pläne zur Errichtung einer paneuropäischen Aufsicht klar in den Kontext des Bestrebens, die enge Verflechtung zwischen Banken und Staaten zu durchbrechen, die derzeit viele Krisenstaaten belastet. Implizit wird daher in der Erklärung richtigerweise davon ausgegangen, dass ein stärker integriertes EU-Finanzsystem, das nicht entlang nationaler Grenzen fragmentiert ist, eine größere Stabilität aufweist.
- Zweitens wird, entsprechend den jüngsten Entscheidungen des Euro-Raums zu finanziellen Beihilfen für Krisenstaaten, ein *quid pro quo* etabliert zwischen Disziplin und Kontrolle auf der einen Seite und Finanzierung auf der anderen Seite: Eine direkte Unterstützung einzelner Banken durch den ESM bedingt, dass den nationalen Behörden die Aufsichtshoheit entzogen wird.
- Drittens ist bemerkenswert, dass in der Gipfelerklärung von einem „einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ (Hervorhebung des Autors) gesprochen wird, wobei – vermutlich absichtlich – offen bleibt, wie dieser Mechanismus ausgestaltet sein wird; hierbei könnte es sich sowohl um einen Prozess als auch um ein institutionelles Arrangement handeln.
- Viertens: Während sich der zweite Satz des Zitats auf Artikel 127 Absatz 6 des EU-Vertrags bezieht – was darauf hindeutet, dass es beabsichtigt war, Aufsichtskompetenzen bei der EZB anzusiedeln – wird im vierten Satz lediglich von einer „Einbeziehung der EZB“ gesprochen – was auf zusätzliche



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

Arrangements über die auf Basis von Artikel 127 Absatz 6 möglichen hinaus hindeutet.

Motivation

Sowohl die Gipfelerklärung vom 29. Juni als auch der Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates¹ sehen die Ratio einer Bankenunion in dem Ziel, die enge Verflechtung zwischen Staaten und Banken sowie zwischen Aufsicht und Finanzierung in Bezug auf eine direkte Rekapitalisierung einzelner Banken durch den ESM zu durchbrechen.

Die genannten Gründe mögen zwar der unmittelbare Anlass sein; die zugrundeliegende Begründung für eine EU-Bankenunion ist hingegen fundamentalerer Natur: Integration des Binnenmarkts, Finanzstabilität sowie Aufsicht auf nationaler Ebene stellen eine „impossible trinity“ („unmögliche Dreieinigkeit“) dar, was bedeutet, dass die drei Ziele nicht gleichzeitig erreicht werden können.

Die Argumentation für eine Bankenunion beruht also auf drei Beweggründen:

- Bewahrung der Finanzstabilität auf Basis effektiver Aufsichts- und Krisenmanagementsysteme,
- Bewahrung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen,
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt.

Offenkundig besteht eine Verflechtung sämtlicher Ziele miteinander und bei erfolgreicher Umsetzung eine gegenseitige Verstärkung.

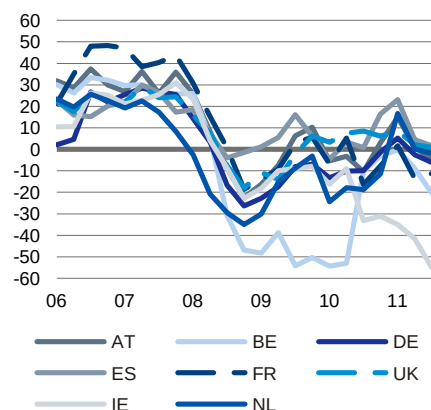
Angesichts sich mehrender Anzeichen dafür, dass sich der Trend zu einer Re-Nationalisierung der europäischen Finanzmärkte durch das Wirken von Marktkräften und Regulierungsmaßnahmen weiter verfestigt, sind die Ziele der (i) Stärkung der Finanzstabilität durch Überwindung der Marktfragmentierung sowie (ii) der Erhaltung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen von noch größerer Relevanz. Wie aus den Graphiken ersichtlich ist, bestehen Hinweise für eine Fragmentierung mittlerweile in nahezu jedem Marktsegment.

Einige Beobachter könnten fälschlicherweise annehmen, dass eine Abschottung nationaler Finanzmärkte einer größeren Stabilität des Finanzsektors zuträglich sei. Tatsächlich wirkt jedoch eine Fragmentierung des Markts der Finanzstabilität entgegen, wohingegen eine Integration des Markts – wenn sie im Rahmen eines effektiven Aufsichtsregimes erfolgt – zur Stabilisierung von Finanzsystemen führt. Banken werden durch geographisch diversifizierte Aktivportfolien und Finanzierungsstrukturen widerstandsfähiger gegen idiosynkratische Schocks in einzelnen Mitgliedstaaten. In ähnlicher Weise trägt die Fähigkeit, Kapital und Liquidität konzernintern in der EU zu verschieben, dazu bei, dass Banken solche Schocks ggf. intern abfedern können. Anders gesagt: eine Konzentration von Risiken, wie sie derzeit auf den regionalen spanischen Banken lasten, wäre in einem Bankensystem mit einer höheren Anzahl europaweit operierender Banken weniger wahrscheinlich gewesen. Auch wäre in einem solchen System die Wahrscheinlichkeit von Kapitalflucht durch den Abzug von Einlagen geringer, da die Sparer geringe Anreize hätten, ihre Mittel aus dem nationalen Bankensystem ins Ausland zu transferieren. Schließlich hat die enge Verflechtung zwischen Banken und Staaten die Korrelation zwischen den Spreads auf Bankschuldverschreibungen und Spreads auf Staatsanleihen verstärkt, was bedeutet, dass sogar finanziell gesunde Institute durch die Probleme am Anleihemarkt in Mitleidenschaft gezogen werden und dass die Wirkung der Liquiditätsversorgung der Banken durch die EZB begrenzt ist.

Auslandsforderungen von Banken mit Hauptsitz in ...

2

% ggü. Vj.

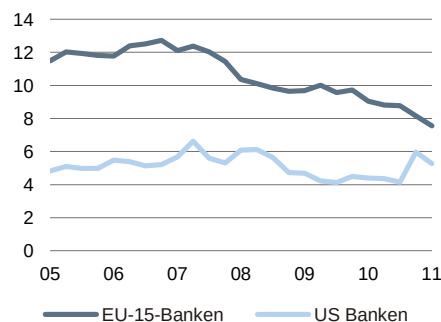


Quellen: BIS, DB Research

Mittelaufnahme bei ausländischen Banken

3

in % der Bilanzsumme



Quellen: BIS, EZB, FDIC, DB Research

¹ Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates in Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Kommission, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank, 26. Juni 2012.

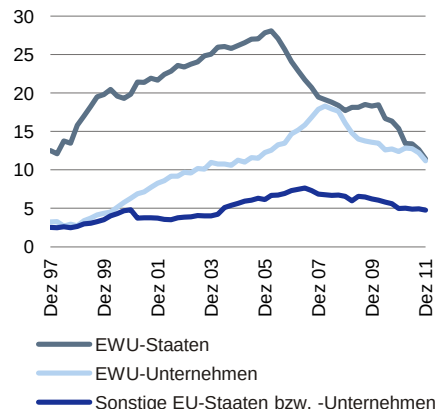


EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

Bestände an Wertpapieren von Nicht-Banken

4

Anteil der Auslandsanleihen in %, nach Sitz und Emittent



Quelle: EZB

Eine Bankenunion würde die Bedeutung europaweit operierender Finanzinstitute fördern und damit die Integration der europäischen Finanzmärkte sowie, als Konsequenz, die Stabilität des europäischen Finanzsystems sowie die der Währungsunion stärken. Oder anders formuliert: Aus Sicht einzelner *nationaler* Aufsichtsbehörden mag es auf den ersten Blick sinnvoll erscheinen, Liquidität und Kapital innerhalb der Jurisdiktion eines Landes zu halten (und die gegenwärtigen Anreizstrukturen sind klar darauf ausgerichtet, dass nationale Behörden eine solche Strategie verfolgen); aus *europäischer* Sicht hingegen unterminiert eine solche Haltung die Stabilität und den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen.²

Elemente einer Bankenunion

Es ist hilfreich, sich in Erinnerung zu rufen, dass ein effektives und effizientes Aufsichtssystem eine Reihe von Zielen erfüllen sollte:

- Es muss Finanzstabilität schaffen,
- es muss wettbewerbsneutral sein, d.h. ein „level playing field“ für alle Akteure gewährleisten,
- Transparenz muss gewährleistet sein, so dass das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Marktteilnehmer in die Stabilität des Finanzsystems wächst,
- es muss effektive und transparente Rahmenbedingungen für das Krisenmanagement schaffen,
- es muss auf veränderte Marktstrukturen sowie Finanzinnovationen reagieren können,
- es muss klare Rechenschaftsstrukturen implementieren,
- es sollte die Marktintegration und -effizienz stärken und
- es sollte kosteneffizient sein.

Eine umfassende Bankenunion würde ein Minimum von vier Elementen beinhalten:

- Ein gemeinsames Regelwerk, das materiell einheitliche Regeln festlegt (das sog. „Single Rule Book“),
- eine paneuropäische Bankenaufsicht,
- ein paneuropäisches Abwicklungsregime einschließlich eines EU-Abwicklungsfonds, sowie
- ein harmonisiertes Einlagensicherungssystem.

All diese Elemente sind miteinander verflochten und sollten als sich ergänzende Teile eines umfassenden Systems angesehen werden. Von den hier genannten vier Elementen wirft die Bankenaufsicht die bei weitem schwierigsten Fragen auf.

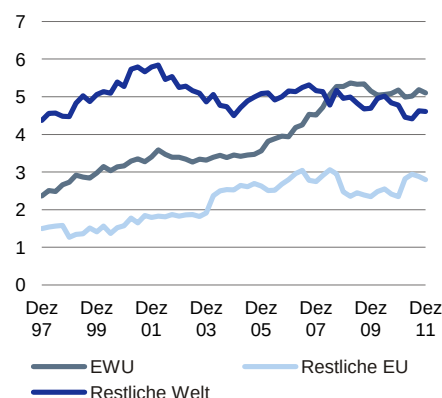
Relevante Fragen in Bezug auf die Bankenaufsicht

Mit Blick auf die organisatorische und institutionelle Struktur einer möglichen EU-weiten Bankenaufsicht sind für verschiedene sehr grundlegende Themenbereiche Entscheidungen zu treffen. Angesichts der Komplexität einiger dieser Fragestellungen erscheint es unrealistisch, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, innerhalb einiger Monate eine europäische Bankenaufsicht zu

Grenzüberschreitende Bankkredite an Nicht-Banken im Euro-Raum

5

Nach Sitz der Gegenpartei, % der Gesamtausleihungen an Nicht-Banken



Quellen: EZB, DB Research

² Dies ist auch einer der Gründe, warum die EZB an den EU-Geldmärkten in die Rolle des Finanzintermediärs letzter Instanz gedrängt wird.



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

etablieren. In der Tat wäre es mit Blick auf die Bedeutung einiger der in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen auch gar nicht wünschenswert, wenn Entscheidungen ohne ein angemessenes Konsultationsverfahren und eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung getroffen würden.

Institutionelle Aspekte

Die offensichtlichste Frage ist die, welche Institution mit der Rolle des paneuropäischen Bankenaufsehers betraut werden sollte. Im Wesentlichen gibt es hierfür drei Optionen:

- Die erste Option ist die Übertragung von Aufsichtskompetenzen auf die EZB.
- Die zweite Option ist der Transfer direkter Aufsichtskompetenzen an eine Behörde auf EU-Ebene. Hier würde sich sinnvollerweise die bereits existierende European Banking Authority (EBA) anbieten.
- Die dritte Option ist eine Modifikation der zweiten: Zwar würden Aufsichtskompetenzen auf die EBA übertragen, allerdings wäre die EZB in irgendeiner Form in die Finanzaufsicht einbezogen.

Aus einer Reihe von Gründen, die wir im nächsten Kapitel im Detail darstellen, erscheint die erste Option nicht ratsam. Unter den verbleibenden zwei Optionen spricht einiges für die dritte, da es gute Gründe dafür gibt, die Europäische Zentralbank in angemessener Weise in die Bankenaufsicht einzubeziehen: Zum einen ist es unmöglich, in einem instabilen Finanzsystem langfristige monetäre Stabilität zu gewährleisten. Zum anderen haben Zentralbanken offensichtlich eine zentrale Rolle im Krisenmanagement inne. Daher sollten Finanzaufsichtsbehörden und Zentralbanken miteinander in engem Dialog stehen. Zudem spielt die EZB in der makroprudentiellen Aufsicht auf EU-Ebene eine wichtige Rolle. Daher könnte es nützlich sein, der EZB einige unterstützende Aufsichtsaufgaben zu übertragen. Beispiel hierfür wären die Modellierung von Schocks, die die Stabilität des EU-Finanzsystems bedrohen, oder ein analytischer Vergleich interner Ratingmodelle von Banken.

Um zu einer effektiven Aufsichtsbehörde auf EU-Ebene werden zu können, müssten die bestehenden Kompetenzen und Ressourcen der EBA substantiell ausgeweitet werden. Bisher litt die EBA unter dem Umstand, dass sie nur über sehr begrenzte **direkte** Aufsichtskompetenzen verfügt. Stattdessen werden die laufenden Aufsichtsaufgaben nach wie vor von den nationalen Aufsichtsbehörden wahrgenommen.

Wenn der EBA das Mandat für die paneuropäische Bankenaufsicht übertragen würde, hätte dies folgende Vorteile: Zum einen könnte die – wenngleich begrenzte – Erfahrung der EBA mit europaweiten Aufsichtsfragen genutzt werden. Zum anderen wäre die Beauftragung der EBA – als Institution der EU-27 – ein klares Bekenntnis der Mitgliedstaaten zum Ziel des Binnenmarkts.

Geographischer Rahmen

Das zweite zur Entscheidung anstehende Thema ist der geographische Geltungsbereich des geplanten EU-Aufsichtsmechanismus. Die Zielsetzungen der Bewahrung der Finanzstabilität in einem verflochtenen Finanzmarkt sowie der Erhaltung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen machen es erforderlich, dass als geographischer Geltungsbereich des EU-Aufsichtsmechanismus die gesamte EU-27 gewählt wird.

Natürlich liegen auch Vorschläge für andere Modelle vor, wie z.B. die Begrenzung der europäischen Bankenaufsicht auf den Euro-Währungsraum, bzw. ein „Opt-in“-Modell ähnlich dem Fiskalpakt, wobei einzelne Mitgliedsstaaten einem intergouvernementalen Vertrag beitreten. Ein solches Arrangement würde aller-



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

dings bedeuten, dass die Regelungen bezüglich der Bankenaufsicht weitgehend auf dem Status quo verharren, da die Aufsicht über europaweit operierende Institute dann weiterhin die Kooperation verschiedener Aufsichtsbehörden erfordern würde. Bestenfalls würde sich die Zahl der involvierten Behörden verringern, was allerdings kaum praktische Bedeutung haben dürfte. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn Großbritannien nicht Teil des europäischen Systems wäre (was bei einer Beschränkung auf das Eurogebiet logischerweise der Fall wäre), da dann bedeutende Teile der Aktivitäten paneuropäischer Institute in einem separaten Aufsichtsraum stattfänden. Auch würde eine Bankenunion bzw. eine europaweite Bankenaufsicht ohne Großbritannien als wichtigstem Finanzzentrum Europas wahrscheinlich zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Zweigeteilt gegenüber föderal

Von einigen Seiten wurden Vorschläge zur Einrichtung eines zweigeteilten Systems vorgelegt, in dem sich eine EU-weite Bankenaufsicht lediglich auf große, in mehreren Staaten operierende Institute beschränkte, während die überwiegende Mehrheit der EU-Finanzinstitute (d.h. diejenigen, die nur in einem Mitgliedsland tätig sind) einer unveränderten nationalen Aufsichtsstruktur unterlägen. Angesichts der Erfahrungen aus der jüngsten Finanzkrise, die klar darauf hindeuten, dass kleinere regional aktive Banken mit gleicher Wahrscheinlichkeit wie Großbanken zu Auslösern einer systemischen Krise werden können, erscheinen solche Pläne als eigenartig. Tatsächlich kann man sogar umgekehrt argumentieren, dass eine größere Anfälligkeit regionaler Banken naheliegend ist, da diese Institute in der Regel eine höhere Risikokonzentration aufweisen, mit höherer Wahrscheinlichkeit an einem Boom der lokalen Kreditvergabe beteiligt sind – insbesondere in der Immobilienfinanzierung – und häufig auf der lokalen politischen Ebene stärker vernetzt sind. Beispiele hierfür sind die spanischen *cajas* sowie die deutschen Landesbanken.

Ein offensichtlicher Nachteil eines solchen zweigeteilten Modells wäre zudem die Gefahr des Verstoßes gegen das Prinzip der Wettbewerbsneutralität, weil unterschiedliche Aufsichtsstrukturen für grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute und solche, die nur von einer Behörde beaufsichtigt werden, geschaffen würden – wobei die Institute letztendlich miteinander in den gleichen lokalen Märkten konkurrieren. Zudem bergen zweigeteilte Systeme immer das Risiko regulatorischer Arbitrage. Darüber hinaus könnte es zu Kompetenzgerangel zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und der europäischen Behörde kommen. In einer Krisensituation, in der reibungslose Kooperation erforderlich ist, wäre dies ganz besonders abträglich, da die Schieflage eines großen europäischen Finanzinstituts unweigerlich auch Auswirkungen auf kleinere Häuser hätte. Schließlich stellt sich auf der praktischen Ebene die Frage nach der Größenordnung, ab der ein Finanzinstitut unter das neue paneuropäische Regime fallen würde.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sollte die Struktur eines zukünftigen europäischen Aufsichtssystems nicht zweigeteilt, sondern föderal sein. Ähnlich wie beim Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) und in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip würde eine solche föderale Struktur die bestehenden nationalen Aufsichtsbehörden sowie eine neue Institution auf EU-Ebene umfassen. Kleine und auf den Heimatmarkt konzentrierte Institute würden weiterhin durch die nationalen Behörden beaufsichtigt; diese würden auf der Basis eines gemeinsamen Regelwerks (Single Rule Book!) und unter der Obergrenze der europäischen Behörde agieren, die nötigenfalls direkte Durchgriffsrechte auf die nationale Ebene hat. Sie würde darüber hinaus ihrerseits die systemrelevanten, europaweit tätigen Finanzinstitute direkt beaufsichtigen und im Falle von Konflikten zwischen nationalen Regulierungsbehörden als letzte Instanz für die Interpretation und Umsetzung der EU-Finanzmarktregulierung verantwortlich zeichnen. In einer solchen Struktur würde das Prob-



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

lem der Wettbewerbsverzerrung keine Rolle spielen, da im Falle von Konflikten zwischen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden die Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Auslegung und Umsetzung der EU-Finanzmarktregularien bei der zentralen Institution läge. Zudem böte das Modell den Vorteil einer effizienten Organisation, da die nationalen Aufsichtsstrukturen unverändert blieben und die direkten Aktivitäten der Behörde auf EU-Ebene auf die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen beschränkt blieben.

Geltungsbereich bezüglich der Marktsegmente

In den letzten Jahren sind die Grenzen zwischen den verschiedenen Finanzmarktsegmenten verschwommen. In einigen Ländern, insbesondere in Großbritannien und Deutschland, hat dies zur Einrichtung einheitlicher, sektorübergreifender Aufsichtsorgane geführt. In der Tat hat die Finanzkrise die Vorstellung verstärkt, dass die Bewahrung der Finanzstabilität eine systemweite Sichtweise auf die Finanzmärkte erfordert. Zudem muss angesichts des Ziels der Wettbewerbsneutralität das Prinzip „gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regeln“ Anwendung finden, d.h. alle Institute sollten grundsätzlich dem gleichen aufsichtsrechtlichen Regelwerk unterworfen sein, sofern sie denselben Aktivitäten nachgehen. Eine Ordnung der Aufsicht nach Institutstypen wird hingegen zu Verzerrungen führen, wenn die Institute essentiell die gleichen Dienstleistungen erbringen, jedoch unterschiedlichen aufsichtsrechtlichen Bestimmungen unterliegen und von verschiedenen Behörden beaufsichtigt werden.

Die gegenwärtige Debatte deutet darauf hin, dass eine solche segmentübergreifend integrierte Aufsicht in der EU politisch nicht zur Diskussion steht. Dies spiegelt vermutlich die Tatsache wider, dass viele Mitgliedstaaten auch auf nationaler Ebene nicht über integrierte Aufsichtsorgane verfügen. Noch wichtiger aber zeigt sich hierin sicherlich das Bestreben der Politik, die bereits schwierige Aufgabe nicht noch komplexer zu gestalten und institutionelle Veränderungen so einfach wie möglich zu halten, um überhaupt Fortschritte zu erzielen. Während dies aus politischer Sicht verständlich erscheint, besteht gleichwohl die Gefahr einer Lücke in den neuen Regelungen.

Als Mindestanforderung müsste daher eine ausreichend enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen sektoralen Aufsichtsorganen gewährleistet sein, um potentielle Risiken für das Finanzsystem von Seiten sektorübergreifender Problemstellungen vollständig zu erfassen. Zudem müssen paneuropäische Infrastrukturen, wie zentrale Gegenparteien (CCPs) und Börsen, von Beginn an der Aufsicht einer Behörde auf EU-Ebene unterliegen.

Zu einem späteren Zeitpunkt könnte die Aufsicht auf andere Marktsegmente ausgeweitet werden, wie z. B. Versicherungsunternehmen oder – wo erforderlich und angemessen – Teile des Schattenbankensystems.

Die Argumente gegen die EZB

Wie bereits erwähnt, wird in der Gipfelerklärung vom 29. Juni von einem Aufsichtsmechanismus „unter Einbeziehung der EZB“ gesprochen. Diese Formulierung ist von einigen Kommentatoren dahingehend missverstanden worden, dass man die Bankenaufsicht in ihrer Gesamtheit auf die EZB übertragen wolle. Hierbei handelt es sich, gemessen am Wortlaut des Beschlusses, eindeutig um eine Fehlinterpretation. Es gibt jedoch starke politische Kräfte, die ein solches Mandat befürworten würden.

Selbst wenn man die offensichtliche Frage, ob ausgerechnet die Zentralbanken des Euro-Währungsraums, deren Geldpolitik vor der Finanzkrise zum Entstehen der Kreditblasen in vielen Mitgliedstaaten beitrug, am besten geeignet sind, die Stabilität des Bankensystems zu überwachen, außer Acht lässt, sprechen eine



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

Reihe von Argumenten gegen die Übertragung der Aufsichtsfunktion auf Zentralbanken³:

- Zwischen Mandaten und Zielen der Geldpolitik und denen der Finanzaufsicht können Interessenskonflikte entstehen. Tatsächlich wäre die EZB, wenn sie mit der Bankenaufsicht betraut würde, in drei wichtigen und miteinander verflochtenen Bereichen intensiv involviert, nämlich der Geldpolitik, der Bankenaufsicht sowie – in ihrer Schlüsselrolle im Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB) – in der makroprudentiellen Aufsicht. Dies würde nicht nur eine enorme Konzentration von Befugnissen darstellen, sondern auch bedeuten, dass die EZB letztlich die Auswirkungen ihrer eigenen Politik kontrollierte.
- Zudem besteht für Zentralbanken, die auch Bankenaufsichtsfunktionen ausüben, ein Reputationsrisiko: Versagen sie in ihrer Rolle als Aufseher, wird dies letztlich auch ihre Glaubwürdigkeit in der Gestaltung der Geldpolitik unterminieren.
- Die Rollen und Mandate dieser Institutionen sollten klar definiert sein, so dass eine eindeutige Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament und Öffentlichkeit definiert ist. Dies gilt insbesondere für Institutionen, die – aus gutem Grund – ein so großes Maß an Unabhängigkeit genießen wie Zentralbanken.
- Des Weiteren ist das Risiko politischer Einflussnahme umso größer, je vielfältiger und politischer die Aufgabe der Zentralbank (was bei der Bankenaufsicht im Vergleich mit der Geldpolitik zweifellos der Fall ist).
- Die europäische Finanzmarktgesetzgebung verleiht den Bankaufsichtsbehörden – d.h. derzeit der EBA – erhebliche Kompetenzen im Bereich der Übertragung der Rechtssetzungstätigkeit. Diese Regulierungskompetenzen waren politisch immer umstritten, werden aber akzeptiert, da die EBA der parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Dagegen würde sich das Konzept einer unabhängigen Zentralbank mit derartigen Kompetenzen nicht leicht vereinbaren lassen.
- Und schließlich müssen Finanzinstitute, die den Entscheidungen einer Bankenaufsichtsbehörde unterworfen sind, diese vor einem Verwaltungsgericht anfechten können. Auch die Vorstellung, dass Entscheidungen der EZB in ihrer Rolle als Bankenaufseher vor Gericht angefochten werden, scheint mit dem Konzept der unabhängigen Zentralbank nicht vereinbar, selbst wenn diese beiden Aufgaben innerhalb der EZB organisatorisch getrennt wären.

EZB-Präsident Mario Draghi äußerte unlängst in einer Anhörung vor dem Europaparlament sinngemäß, das bestehende Mandat sei für die Zentralbank bereits eine so schwierige Aufgabe, dass ein weiteres Mandat ihr Leben noch unmöglicher machen würde. Zwar war dies Draghis Antwort auf die Frage, ob das Mandat der EZB neben der Preisstabilität auch die Beschäftigungssicherung umfassen sollte; seine Aussage trifft aber offensichtlich auch auf jedes andere zusätzliche Mandat, wie das der Finanzstabilität und -aufsicht, zu.

Einheitliches EU-Regelwerk („Single Rule Book“)

Das einheitliche EU-Regelwerk dürfte das Element der Bankenunion sein, das am einfachsten umgesetzt werden kann. In den vergangenen Jahren hat die EU bereits erhebliche Fortschritte bei der Einführung eines harmonisierten Rah-

³ Diese Argumente haben wir bereits in einer früheren Veröffentlichung genauer dargestellt, s. Speyer/Walter (2007). S. 13-14. In diesem Zusammenhang ist interessant, dass in Deutschland Pläne für die Übertragung umfassender Aufsichtsbefugnisse auf die Bundesbank unlängst beiseite gelegt wurden, da keine Lösung für den inhärenten Konflikt zwischen der Unabhängigkeit der Zentralbank und der demokratischen Kontrolle gefunden werden konnte.



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

menwerks im Bereich der Bankenregulierung und -aufsicht erzielt. Insbesondere dank einer Reihe von Richtlinien zum Thema Kapitalanforderungen ist die EU auf einem guten Weg zu einem einheitlichen Regelwerk. Eine ähnliche Wirkung entfaltete die durch den Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP) im Jahr 1999 ausgelöste Gesetzgebung für die Wertpapiermärkte.

Allerdings scheint die EU – trotz des bereits erheblichen Bestands an gemeinsamen Regelungen – in jüngster Zeit etwas vom Kurs auf das Single Rule Book abgekommen zu sein. In den Verhandlungen über den gesetzgeberischen Rahmen für die Umsetzung von Basel III in EU-Recht – die sogenannten CRD IV/CRR-Vorschläge – haben einige Mitgliedstaaten darauf bestanden, erhebliche nationale Ermessensspielräume zu erhalten, um auf der Ebene der Mitgliedstaaten eine Differenzierung der Kapitalanforderungen vornehmen zu können. Dies würde eine neuerliche Fragmentierung des Aufsichtsrahmens bedeuten und der Schaffung einer Bankenunion klar entgegenstehen.

Abwicklungsregime und -fonds

In einer früheren Studie haben wir die Argumente für einen Abwicklungsfonds sowie konzeptionelle Elemente eines solchen im Detail beschrieben.⁴ In diesem Zusammenhang ist es von größter Bedeutung, darauf hinzuweisen, dass Abwicklungskompetenzen die wichtigsten Teilelemente der Pläne für eine Bankenunion darstellen. Im Gegensatz zu bisweilen zu hörenden Kommentaren verfolgt die Bankenunion nicht das Ziel, das Geld von Steuerzahlern oder Spendern für die Rettung angeschlagener Banken zu verwenden. Vielmehr soll das Scheitern von Finanzinstituten im Vorfeld verhindert bzw. sollen Optionen eröffnet werden, mit Insolvenzen – sollten sie dennoch erfolgen – in geordneter Form umzugehen und dabei die Verwerfungen für die Gesamtwirtschaft so gering wie möglich zu halten.

Das wichtigste Prinzip eines Abwicklungsregimes ist, dass die Kosten der Sanierung oder Abwicklung angeschlagener Banken von Eigentümern und Gläubigern getragen werden. Dies ist auch die grundsätzliche Philosophie der bestehenden Abwicklungsregime, wie dem deutschen Restrukturierungsgesetz vom Dezember 2010, und des Vorschlags der Europäischen Kommission vom Juni 2012.

Welche Institution sollte mit dem paneuropäischen Abwicklungsfonds und der geordneten Abwicklung angeschlagener Banken betraut werden? Dies ist eine hochpolitische Aufgabe, die Entscheidungen über die Aufteilung der Lasten zwischen Aktionären, Gläubigern, anderen Akteuren aus dem Finanzsektor sowie den Steuerzahlern beinhaltet. Vor diesem Hintergrund sollte diese Aufgabe nicht auf die EZB übertragen werden, selbst wenn diese die Bankenaufsicht übernehme. Daher verbleiben als mögliche Kandidaten die EBA, die Europäische Kommission, der ESM oder eine neu einzurichtende Behörde, die auch den Abwicklungsfonds verwalten würde.

In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass bei den derzeitigen Arrangements auf nationaler Ebene die Abwicklungsbehörden oftmals von der Bankenaufsicht getrennt sind; so liegt die Abwicklungskompetenz in Deutschland bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) und nicht bei der BaFin. In ähnlicher Weise liegt die Abwicklungskompetenz in den USA bei der FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) und nicht bei der Federal Reserve. Alles in allem erscheint in jeglicher neuen Konstruktion auf EU-Ebene der ESM als am besten geeignet. Auf der einen Seite hätte dieser die richtige Mischung aus technokratischem und politischem Charakter. Auf der anderen Seite wäre es sinnvoll – sofern der ESM autorisiert wäre, Finanzinstitute direkt zu rekapitalisieren – die wichtigsten Finanzierungselemente, die für eine geordnete

⁴ S. Speyer (2010).



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

Abwicklung angeschlagener Banken erforderlich sind, nämlich den Abwicklungsfonds und als Ultima Ratio auch die Mittel des öffentlichen Sektors, in einer Hand zu haben.

Wie bei der institutionellen Struktur der Finanzaufsicht stellen sich auch bei der Einrichtung von Abwicklungsregimen eine Reihe schwieriger Fragen. Wir haben diese in der bereits zitierten Studie im Detail analysiert, führen hier aber nochmals die Fragen im Überblick auf:

- Wer sollte verpflichtet sein, in den Fonds einzuzahlen – lediglich die Banken oder sämtliche Finanzinstitute?
- Auf welcher Basis würde die Bankenabgabe erhoben, und welche Beitragsätze würden angewandt?
- Wie hoch wäre der angestrebte Umfang?
- In welche Vermögenswerte würde ein Europäischer Abwicklungsfonds investieren?
- Für welche Zwecke sollte der Abwicklungsfonds aufkommen („Bridge banks“, Kauf von Vermögenswerten, Rekapitalisierung etc.)?

Eine interessante „Nebenwirkung“ der Schaffung eines zweistufigen Aufsichtssystems wäre im Übrigen, dass Großbanken logischerweise lediglich Beiträge an einen Fonds auf EU-Ebene und nicht auf nationaler Ebene abführen müssten. Dies könnte dazu führen, dass nationale Abwicklungsfonds, wo sie existieren, eine unzureichende Mittelausstattung verzeichnen⁵, so dass eine Revision des angestrebten Umfangs erforderlich sein könnte.

Die unlängst von der Europäischen Kommission veröffentlichten Vorschläge zu EU-Abwicklungssystemen beleuchten einige dieser und andere Fragen. Dennoch müssten die Vorschläge wahrscheinlich überarbeitet werden, wenn die Einrichtung eines wirklich paneuropäischen Abwicklungsfonds in Betracht gezogen würde.

Einlagensicherungssysteme

Einlagensicherungssysteme (ESS) sind von großer Bedeutung für das Vertrauen der Anleger in die Stabilität des Bankensystems und für die geordnete Abwicklung in Schieflage geratener Banken. Die Erfahrung zeigt, dass ESS am effektivsten sind, wenn es sich um Pleiten kleiner Bankhäuser handelt, wenn die Einlagensicherung ex ante finanziert ist und über eine große Palette von Instrumenten und Handlungsoptionen verfügt, d.h. es sich nicht um Systeme mit einer reinen Entschädigungsfunktion („paybox“) handelt.

In der Vergangenheit haben sich Einlagensicherungssysteme als Reaktion auf spezifische Strukturen und Ereignisse entwickelt, und daher ist es nicht überraschend, dass es innerhalb der EU in Bezug auf nahezu alle Parameter unterschiedliche Systeme gibt. In den vergangenen Jahrzehnten stand diese Vielfalt bereits mehrfach den Bemühungen um eine weitere Harmonisierung der ESS in der EU im Wege. Im jüngsten Gesetzgebungsvorschlag, der derzeit Gegenstand eines Trilogs ist, wurde nicht zuletzt aufgrund dieser stark divergierenden Ausgangslage ebenfalls von ehrgeizigeren früheren Vorschlägen Abstand genommen.

Angeichts der Komplexität des Zusammenführens sehr unterschiedlicher Systeme und der Tatsache, dass ESS für den Umgang mit dem Zusammenbruch großer, grenzüberschreitend tätiger Banken – üblicherweise werden Einlagen (und solide Aktiva) auf eine lebensfähige („good“) Bridge Bank übertragen – von

⁵ In Deutschland leistete allein die Deutsche Bank im Jahr 2011 mehr als 40% (EUR 247 Mio.) der gesamten Beiträge (EUR 590 Mio.) zum Restrukturierungsfonds.



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

begrenzter Bedeutung sind, könnte es ratsam sein, hier einen weniger ambitionierten Ansatz zu verfolgen. So sollte in erster Linie sichergestellt sein, dass sämtliche nationalen Systeme robust und in der Lage sind, die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen; ein guter Anfang wäre dabei wahrscheinlich eine gemeinsame Verpflichtung zur ex ante Finanzierung der Einlagensicherungssysteme. Über eine solche Mindestharmonisierung hinaus (wie sie in der Tat in der gegenwärtigen Gesetzesvorlage angelegt ist) könnten die vorhandenen ESS weiter bestehen und durch ein begrenztes Rückversicherungssystem ergänzt werden, das zum Einsatz käme, wenn die nationalen ESS erschöpft und der jeweilige Staat nicht in der Lage wäre, das System finanziell abzusichern. Ein solches Rückversicherungssystem könnte z.B. entweder durch die ESS selbst betrieben oder durch den ESM eingerichtet werden.

Bankenunion, nationale Souveränität und Haftung

Finanzaufsicht ist untrennbar mit der Ausübung staatlicher Gewalt verbunden. Aus diesem Grund müssen Aufsichtsbefugnisse sowohl genau definiert als auch einer rechtlichen Überprüfbarkeit und angemessenen Rechenschaftspflicht unterworfen sein. Die Einrichtung einer paneuropäischen Aufsichtsbehörde ist damit logischerweise an die Übertragung von Souveränitätsrechten auf die EU-Ebene geknüpft.

Auch Haftungsfragen sind im Zusammenhang mit der Finanzaufsicht zu klären. Auf der einen Seite besteht möglicherweise ein Anspruch auf eine Haftung des Staates, wenn einer Aufsichtsbehörde in einem gerichtlichen Verfahren ein Fehlverhalten nachgewiesen wird und daraus Haftungsansprüche abgeleitet werden. Zugegebenermaßen ist dies selten der Fall – wenn aber eine EU-Aufsichtsbehörde eingerichtet würde, würde damit in diesem Sinne ein potentielles Haftungsproblem für die beteiligten Mitgliedsstaaten entstehen.

Von größerer Bedeutung ist die Haftungsfrage im Falle einer systemischen Finanzkrise. Wie die jüngste Krise gezeigt hat, könnten die prioritären Finanzierungsmechanismen – Eigentümerhaftung, Einlagensicherung, „Bail-in“-Mechanismen für Gläubiger und Restrukturierungsfonds – in einer Systemkrise eventuell nicht ausreichen, um das Vertrauen in das Finanzsystem wiederherzustellen. In diesem Fall müssten diese Finanzierungsmechanismen als Ultima Ratio durch Steuergelder ergänzt werden. Deshalb kann letztlich die Frage der Organisation der Finanzaufsicht nicht von der nach der fiskalischen Haftung getrennt werden.

Zudem birgt eine Finanzaufsicht, die auf supranationaler Ebene aufgestellt ist, logischerweise das Potential für grenzüberschreitende Transfers. Dies kann entweder in Form von Transfers des privaten Sektors erfolgen – wie es mit grenzüberschreitenden Einlagensicherungssystemen der Fall wäre – oder durch den öffentlichen Sektor, d.h. unter Einbeziehung des Steuerzahlers.

Zweifellos werden viele Bürger Europas vor der Vorstellung grenzüberschreitender Haftung und Transfers zurückschrecken. Es gilt allerdings zu beachten, dass die Gründe hierfür in den politischen Fehlern der Vergangenheit liegen: Die Politiker der EU haben es versäumt, ein Aufsichtssystem zu etablieren, das dem Grad der Marktintegration entspricht – und dies, obwohl zahlreiche wissenschaftliche Experten, der IWF und viele Finanzinstitute wiederholt vor den aus dieser Diskrepanz resultierenden Risiken gewarnt haben.

Ein Haftungsverbund sowie potentielle grenzüberschreitende Transfers zeigen, dass eine paneuropäische Finanzaufsicht automatisch an die Frage staatlicher Souveränität geknüpft ist. Daher ist eine Bankenunion kein Ersatz für eine politische Union. Vielmehr setzt die Bankenunion Elemente einer politischen Union voraus. Aus diesem Grunde ist es auch wahrscheinlich, dass die Errichtung



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

sinnvoller europaweiter Aufsichtsstrukturen eine Änderung des EU-Vertrags erforderlich macht.

Art. 127 AEUV

6

1. Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (im Folgenden „ESZB“) ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Ziele der Union beizutragen. Das ESZB handelt im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird, und hält sich dabei an die in Artikel 119 genannten Grundsätze.
2. Die grundlegenden Aufgaben des ESZB bestehen darin,
 - die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen,
 - Devisengeschäfte im Einklang mit Artikel 219 durchzuführen,
 - die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten,
 - das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.
3. Absatz 2, dritter Gedankenstrich berührt nicht die Haltung und Verwaltung von Arbeitsguthaben in Fremdwährungen durch die Regierungen der Mitgliedstaaten.
4. Die Europäische Zentralbank wird gehört
 - zu allen Vorschlägen für Rechtsakte der Union im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Zentralbank,
 - von den nationalen Behörden zu allen Entwürfen für Rechtsvorschriften im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Zentralbank, und zwar innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen, die der Rat nach dem Verfahren des Artikels 129 Absatz 4 festlegt. Die Europäische Zentralbank kann gegenüber den zuständigen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union und gegenüber den nationalen Behörden Stellungnahmen zu in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Fragen abgeben.
5. Das ESZB trägt zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen bei.
6. Der Rat kann einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen.

Risiken eines übereilten Handelns

Die obige Analyse deutet darauf hin, dass die Einrichtung einer umfassenden, gut durchdachten, effektiven und ausreichend legitimierten Bankenunion einen gründlichen Diskussions- und Konsultationsprozess sowie darauf aufbauend auch ein umfangreiches Gesetzespaket, einschließlich möglicher Änderungen des EU-Vertrags, erfordert.

Allerdings lassen jüngste Äußerungen einiger Entscheidungsträger darauf schließen, dass die Versuchung besteht, diesen Prozess abzukürzen, um rasch und entschieden auftreten zu können. Insbesondere scheint die Verlockung zu bestehen,

- die laufenden Gesetzgebungsverfahren zu Abwicklungssystemen und Einlagensicherungsreformen leicht zu modifizieren und als neue politische Initiativen zu verkaufen, und
- Art. 127 Absatz 6 des AEUV zu nutzen, um einige begrenzte Aufsichtsbe-fugnisse im Bereich der Bankenaufsicht auf die EZB zu übertragen.

Von beiden Vorhaben ist abzuraten. Zwar haben die beiden genannten gesetzlichen Vorhaben ihren Sinn, aber sie sind mit den gleichen Schwächen behaftet, die bereits bisher Probleme in den Aufsichtssystemen bereiteten. Insbesondere werden keine wirklich supranational aufgestellten Systeme etabliert, sondern lediglich Kernelemente der Abwicklungs- und Einlagensicherungssysteme auf Ebene der Mitgliedstaaten harmonisiert und Kooperationen der nationalen Behörden ermöglicht.

Was Art. 127 Absatz 6 betrifft, so liegt seine offensichtliche Attraktivität in der Tatsache, dass hiermit potentiell rasche Ergebnisse erzielt werden können, ohne den Weg über ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren beschreiten zu müssen. Der größte Nachteil hierbei ist natürlich die Tatsache, dass die Bankenaufsicht dann zwingend auf die EZB übertragen würde, und dies mit sämtlichen oben erwähnten Risiken. Zudem erscheint es aufgrund einer Reihe weiterer Argumente nicht ratsam, den Weg über Art 127 Absatz 6 zu wählen:

- Art. 127 Absatz 6 erlaubt keine Übertragung voller Aufsichtskompetenzen, sondern lediglich die „besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“. Dies erscheint als Rechtsgrundlage völlig unzureichend, um eine supranationale europäische Bankenaufsichtsbehörde mit vollumfänglichen Kompetenzen und echten Durchgriffsrechten einzurichten.
- Art. 127 Absatz 6 erlaubt lediglich die Übertragung von Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht auf die EZB. Mit anderen Worten bliebe die Aufsicht über Versicherungsunternehmen, Wertpapiermärkte und Finanzinfrastrukturen außerhalb der Kontrolle durch die EZB. Insbesondere die fehlende Aufsicht über die Marktinfrastrukturen erscheint als massive Lücke in jeglicher institutionellen Ausgestaltung, durch die die Aufsichtskompetenzen der EZB allein auf die Kreditinstitute beschränkt würden.
- Ein dritter Grund, der gegen die vorgeschlagene Abkürzung über Art. 127 Absatz 6 AEUV spricht, ist die Tatsache, dass dieser Weg dem Europäischen Parlament nur begrenzten Einfluss auf und eine begrenzte Teilnahme an der Gestaltung der Aufsichtsarchitektur ermöglichen würde. Wie bereits dargestellt, ist die Finanzaufsicht untrennbar mit der Ausübung nationaler Souveränität sowie den notwendigen demokratischen Rechenschaftspflichten einer Aufsichtsbehörde verbunden. Daher wäre es unangemessen, eine



EU-Bankenunion: Besser gründlich als schnell!

Bankenunion einzurichten, ohne dass das Europäische Parlament an der Ausgestaltung intensiv beteiligt wäre.

- Des Weiteren sollte bedacht werden, dass gerade das Europäische Parlament in den Verhandlungen über die Schaffung einer neuen Aufsichtsarchitektur in der EU, die im Januar 2011 in Kraft trat, auf ein wirklich paneuropäisches System mit supranationalen Befugnissen gedrängt hatte. Es ist zu begrüßen, dass die Mitgliedstaaten nun ebenfalls diese Position zu vertreten scheinen – was eine Nichteinbeziehung des Europäischen Parlaments in die Gestaltung der neuen Aufsichtsarchitektur auf dem Wege der normalen EU-Gesetzgebung freilich noch merkwürdiger erscheinen ließe.
- Und schließlich würde – wenn man, wie wohl notwendig, annimmt, dass eine supranationale Aufsicht letztlich politisch nur in einer Untergruppe der EU-27 durchsetzbar sein wird – der Weg über Art. 127 Absatz 6 den unwilligen Mitgliedstaaten ein inakzeptables Maß an politischer Vetomacht zusprechen, da Art. 127 Absatz 6 Einstimmigkeit erfordert. So könnte zum Beispiel die EZB unter Druck geraten, zentralen Gegenparteien außerhalb der EWU (und außerhalb ihrer Aufsichtskompetenz) unbegrenzte Liquidität in Euro zur Verfügung zu stellen; dies hat sie bislang verweigert.

Was ist nötig, ...

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine umfassende Reform zur Schaffung eines einheitlichen Regelwerks (Single Rule Book) als gemeinsamer Rechtsgrundlage, eines wirklich supranationalen Aufsichtsregimes sowie begleitender Instrumente und Prozesse zum Krisenmanagement erforderlich wäre. Um die Integrität des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen zu wahren, müsste dieses Regime die gesamte EU-27 umfassen. Schließlich müsste solch eine Bankenunion in eine Politische Union eingebettet sein, die mindestens dem Grad an gemeinschaftlicher Haftung und potentiellen grenzüberschreitenden Transfers entspricht, die sich aus der Bankenunion ergeben.

... und was wahrscheinlich

Bedauerlicherweise dürfte es in der politischen Realität freilich mit großer Wahrscheinlichkeit auf eine deutlich weniger umfassende Übereinkunft hinauslaufen. Diese dürfte wohl insbesondere die folgenden Punkte beinhalten:

- Angesichts der mangelnden Bereitschaft einiger Nicht-EWU-Mitgliedstaaten, Souveränitätsrechte im Bereich der Bankenaufsicht abzutreten, dürfte das neue System nicht die gesamte EU-27 umfassen, sondern nur eine Untergruppe. Definitiv dabei sein werden die EWU-Mitgliedstaaten sowie möglicherweise einige weitere Staaten („opt-ins“). Sicher ist jedoch, dass jede EU-27 minus-x-Konstellation dem Binnenmarkt beschädigen wird.
- Angesichts der mangelnden Bereitschaft der nationalen Aufsichtsbehörden und Regierungen, Aufgaben an eine supranationale Behörde abzutreten, dürften auf eine – wie auch immer geartete – Aufsichtsbehörde auf EU-Ebene nur begrenzte Befugnisse übertragen werden. Die Schwierigkeiten der EBA, sich in ihrer Rolle gegen die Widerstände nationaler Aufsichtsbehörden zu behaupten, sind hierfür wohl ein beredtes Beispiel.
- Angesichts des vehementen Widerstands kleinerer, aber politisch einflussreicher Banken und Bankengruppen wird die paneuropäische Aufsicht aller Wahrscheinlichkeit nach auf große, grenzüberschreitend tätige Bankkonzerne begrenzt bleiben, wobei als Zugeständnis der Wirkungskreis der neuen Aufsichtsbehörde – falls notwendig und von den betroffenen nationalen Behörden erlaubt – erweitert werden kann.



Fazit

Die Bankenunion ist ein ambitioniertes Projekt mit erheblichen Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsektors, Finanzstrukturen, Haftungsfragen und sogar die Zukunft der EU. Finanzaufsicht ist ein sensibles Thema: Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Stabilität und Integrität des Finanzsystems ist entscheidend für das reibungslose Funktionieren der Finanzmärkte. Da die EU-Mitgliedstaaten in der Vergangenheit gegenüber der Aufgabe versagten, ein Rahmenwerk für Aufsicht und Regulierung zu schaffen, das mit dem hohen Grad der Marktintegration und mit der Währungsunion im Einklang steht, haben sich die gegenwärtigen wirtschaftlichen und finanziellen Probleme in der EU weiter verschärft. Dennoch darf das Projekt der Bankenunion angesichts der Komplexität des Themas und der potentiellen Auswirkungen von Fehlentscheidungen nicht übereilt werden, sondern muss stetig und sorgfältig vorangetrieben werden, wobei auf einen angemessenen Konsultationsprozess sowie eine Folgenabschätzung („Impact Assessment“) Wert zu legen ist. Es ist wichtiger, nun wenigstens nach Jahren der Verzögerung am Ende doch noch ein geeignetes System zu schaffen, als rasch vermeintliche politische Erfolge vorzuzeigen.

Bernhard Speyer (+49 69 910-31735, bernhard.speyer@db.com)

Literaturhinweise

Speyer, Bernhard und Norbert Walter (2007). Europäische Finanzaufsicht: Auf dem Weg zu einer neuen Struktur. EU-Monitor 48. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.

Speyer, Bernhard (2010). Plädoyer für einen Finanzsektorstabilisierungsfonds. EU-Monitor 73. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.



EU-Monitor

Unsere Publikationen finden Sie unentgeltlich auf unserer Internetseite www.dbresearch.de. Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:
Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

Schneller via E-Mail:
marketing.dbr@db.com

- ▶ Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive 8. Mai 2012
- ▶ Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick 27. April 2012
- ▶ Der Englische Patient 16. Dezember 2011
- ▶ Griechenland, Irland, Portugal: Mehr Wachstum durch Innovationen 16. November 2011
- ▶ Die verborgene Zahlungsbilanzkrise der Eurozone 8. November 2011
- ▶ Erlöse, Wettbewerb, Wachstum: Möglichkeiten der Privatisierung im Eurogebiet 20. Oktober 2011
- ▶ Wie Banken in der EU Wohnimmobilienkredite refinanzieren 11. Oktober 2011
- ▶ Finanzaufsicht in der EU: Inkrementeller Fortschritt, Erfolg ungewiss 9. September 2011
- ▶ Arbeitskräftemobilität in der Eurozone 10. August 2011
- ▶ Gestolpert, nicht gefallen: Internationales Bankgeschäft nach der Krise 28. Juli 2011
- ▶ Der Euro aus politökonomischer Perspektive 8. Juli 2011
- ▶ Alterssicherung und Staatsverschuldung im Eurogebiet 5. Juli 2011

© Copyright 2012. Deutsche Bank AG, DB Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg

Print: ISSN 1612-0256 / Internet/E-Mail: ISSN 1612-0264