



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

**Sperrfrist bis um 11 Uhr MEZ  
am Mittwoch, 4. September 2013**

**“AUF DEM WEG IN DIE BANKENUNION –  
BESTANDSAUFNAHME AUS SICHT DER  
EZB“**

**Rede von**

**Jörg Asmussen**

**Mitglied des Direktoriums der EZB**

**Handelsblatt-Konferenz “Banken im Umbruch”**

**Frankfurt, 4 September 2013**

**Es gilt das gesprochene Wort.**

**Europäische Zentralbank**

Generaldirektion Kommunikation und Sprachendienst

Abteilung Presse und Information

Kaiserstrasse 29, D-60311 Frankfurt am Main

Tel.: +49 69 1344 7455, Fax: +49 69 1344 7404

Internet: <http://www.ecb.europa.eu>

**Nachdruck nur mit Quellenangabe gestattet.**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir stehen kurz davor, eine der wichtigsten Weichenstellungen in der Geschichte der Europäischen Währungsunion vorzunehmen. Ich erwarte, dass das Europäische Parlament kommende Woche dem Gesetzentwurf zur gemeinsamen Bankenaufsicht zustimmt. Der effektive Beginn der Bankenaufsicht auf Europäischer Ebene im Herbst 2014 rückt damit in greifbare Nähe.

Die relative Ruhe, die seit etwas mehr als einem Jahr an den Finanzmärkten herrscht, darf nicht darüber hinwegtäuschen, wie wichtig dieses Projekt ist. Nur ein gesunder Bankensektor in Europa kann gewährleisten, dass die Unternehmen und Haushalte hinreichend mit Kredit versorgt werden.

Aber es wäre ein Trugschluss zu glauben, der Bankensektor in Europa wird allein dadurch genesen, dass die Bankenaufsicht bei der EZB angesiedelt wird. Die gemeinsame Bankenaufsicht ist ein notwendiger, aber kein hinreichender Schritt zur Gesundung des Bankensektors. Der Reform- und Handlungsbedarf in anderen Politikfeldern hat effektiv nicht nachgelassen. Die gemeinsame Aufsicht ist aber integraler Bestandteil einer echten Europäischen Bankenunion.

Eine europäische Bankenunion mit allen ihren Elementen ist die Voraussetzung für einen echten, integrierten, europäischen Finanzmarkt.

Davon profitieren: Erstens, die Banken, weil sie künftig einem einheitlichen Regulierungs- und Aufsichtsrahmen unterliegen;

Zweitens, die Kreditnehmer, weil sie wieder nach ihrer Kreditwürdigkeit und nicht mehr nach ihrem Standort beurteilt werden;

Drittens, die Steuerzahler, weil sie bei möglichen Bankenschieflagen künftig nicht mehr als Erste zur Kasse gebeten werden.

Das alles wird dazu beitragen, dass dem Bankensektor wieder mehr Vertrauen entgegen gebracht wird. So können Banken wieder ihrem Kerngeschäft nachgehen, die Realwirtschaft mit Krediten zu versorgen, sichere Spareinlagen anzubieten und den Zahlungsverkehr sicherzustellen.

Damit die Bankenunion diesen hohen Erwartungen auch gerecht werden kann, müssen wir – gerade jetzt in der Gestaltungsphase – das Fundament legen.

Wir wollen eine Bankenunion, die künftigen Krisen standhält und sie bestenfalls gar nicht erst aufkommen lässt.

Das Projekt ist bei zum Teil verschiedenen nationalen Interessen kein Selbstläufer. Wir widmen uns den Vorbereitungsarbeiten daher mit großer Ernsthaftigkeit. Ich werde Ihnen heute eine Bestandsaufnahme und Ausblick zur einheitlichen Aufsicht geben sowie darlegen, an welchen Stellschrauben ich noch Handlungsbedarf sehe.

Lassen Sie mich mit der Bankenaufsicht beginnen.

### **Gemeinsame Bankenaufsicht – wo stehen wir?**

Wenn das Europäische Parlament – wie erwähnt – nächste Woche dem Gesetzesentwurf für eine gemeinsame Bankenaufsicht zustimmt, können wir im Herbst 2014 mit dieser gemeinsamen Aufsicht beginnen.

Damit schaffen wir gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Banken im Euroraum, weil künftig überall dieselben Standards gelten und angewendet werden. Besonders für grenzüberschreitend tätige Banken wird es einfacher, wenn sie sich nur noch an ein Regelwerk halten müssen.

Außerdem ergeben sich unmittelbar Spielräume im Liquiditätsmanagement von Bankengruppen, die in mehreren Mitgliedsländern des Euroraums aktiv sind.

Denn Europäische Aufsicht heißt auch, dass Banken nicht mehr angehalten werden, nationalen Aktiva nationale Passiva gegenüberzustellen.

Diese national ausgerichtete Aufsichtspraxis hat – insbesondere in den Jahren der Finanzmarktkrise – auch dazu beigetragen, dass sich der Finanzmarkt immer mehr re-nationalisiert hat. Wir möchten aber genau das Gegenteil erreichen.

Es mag banal klingen. Aber wir müssen noch einige ganz praktische Aufgaben lösen.

Zum Beispiel, wo wir auf die Schnelle geeignetes Personal für die gemeinsame Aufsicht herbekommen. Oder, wer dafür aufkommt, wenn wir bei der geplanten Bilanzüberprüfung Probleme feststellen.

Einige Fragen werden wir erst abschließend beantworten können, wenn das Gesetzgebungsverfahren endgültig abgeschlossen ist. Schon jetzt laufen unsere Vorbereitungen aber auf Hochtouren.

Sobald der Gesetzgebungsprozess beendet ist, werden wir damit beginnen, Experten und Führungskräfte für die gemeinsame Aufsicht zu rekrutieren. Ich gehe davon aus, dass die Bankenaufsicht gut 1000 Mitarbeiter stark sein wird.

Davon werden zunächst ungefähr 700 direkt mit der Bankenaufsicht betraut sein. Für die Übergangszeit helfen uns derzeit fast 80 Mitarbeiter nationaler Aufsichtsbehörden. Sie sind eigens für diesen Zweck zur EZB abgeordnet.

Unsere internen Vorbereitungen konzentrieren sich auf vier Schwerpunkte:

- Erstens, die Erstellung eines Datensatzes mit Informationen zu allen Banken im Euroraum. Anhand dieses umfassenden Überblicks des Bankensystems werden wir dann entscheiden, welche Banken direkt von der EZB beaufsichtigt werden. Derzeit gehen wir davon aus, dass etwa 130 Banken und Bankengruppen unter die direkte Aufsicht fallen.

Die Aktiva dieser Banken machen etwa 85% der Aktiva des gesamten Euroraum aus.

- Zweitens, die Berichterstattung an die gemeinsame Aufsicht. Um die Datenerfassung zu vereinheitlichen haben wir einen umfassenden Leitfaden erarbeitet. Dieser wird derzeit im Rahmen einer Pilotstudie getestet.
- Drittens, ein einheitliches Aufsichtsmodell. Dieses Aufsichtsmodell klärt wie die unterschiedlichen Ebenen - national und Europäisch – gemeinsam zusammen arbeiten werden. Ziel ist es für jede Bankengruppe, die unter unsere Aufsicht fällt, ein Team von nationalen und europäischen Aufsehern zu erstellen, damit vom beidseitigen Know-How optimal profitiert wird.

Bevor diese Detailregelungen des Aufsichtsmodells endgültig beschlossen werden, wird in diesem Herbst noch eine öffentliche Konsultation stattfinden.

- Viertens, eine umfassende Bilanzbewertung derjenigen Banken, die unter die direkte Aufsicht der EZB fallen werden. Dieses sogenannte *Comprehensive Assessment*, das ein *Risk Assessment*, einen *Asset Quality Review* und einen Stress Test beinhaltet, findet derzeit am meisten Beachtung. Deshalb möchte ich gerne etwas genauer auf diesen Aspekt eingehen. Denn er verdeutlicht, dass die Bankenunion nur dann erfolgreich sein wird, wenn wir die Sache von Anfang an richtig angehen.

Zwei Stresstests haben aus unterschiedlichen Gründen nicht dazu geführt, das Vertrauen in den europäischen Bankensektor wiederherzustellen. Das wird unsere dritte und damit letzte Chance sein.

Bevor wir mit der gemeinsamen Aufsicht anfangen, sollten wir wissen, wie es den Banken geht, die wir in Zukunft beaufsichtigen. Wir wollen frei von Altlasten sein, wenn wir unsere neue Aufgabe angehen.

Es ist aber auch im Interesse der beaufsichtigten Banken selber, wenn wir ein klares Bild haben, wie es um jedes einzelne Institut bestellt ist.

Mit der Bilanzbewertung schaffen wir Transparenz für Investoren – und genau das ist gefragt, um das Vertrauen in den Bankensektor nachhaltig zu stärken.

Für große und komplexe Bankengruppen im Euroraum liegt das Kurs-Buchwert-Verhältnis derzeit<sup>1</sup> im Schnitt bei gut 0,5. Das bedeutet, dass Anleger der Meinung sind, dass Banken entweder den Wert ihrer Aktiva zu hoch ansetzen, nicht die erwartete Ertragsrate erbringen werden, oder frisches Kapital brauchen.

Mehr noch, das Vertrauen in den Bankensektor ist in einigen Ländern im Euroraum sehr viel geringer als in anderen.

Auch das zersplittert den gemeinsamen Markt, die sich etwa darin widerspiegelt, dass einige Banken Probleme haben, sich über den Markt zu refinanzieren.

Die Ergebnisse unserer „Inventur“ fließen dann in einen Stresstest ein, den die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) in enger Zusammenarbeit mit uns durchführen wird. Derzeit erarbeiten unsere Mitarbeiter die methodischen Details der Bilanzbewertung.

Die letzten Entscheidungen werden dann getroffen, sobald der Gesetzestext in Kraft ist und das Aufsichtsgremium - das Entscheidungsgremium der Aufsicht (Supervisory Board) - steht.

Damit das Gremium seine Arbeit zeitnah aufnehmen kann, sollte möglichst schnell nach der endgültigen Verabschiedung des Gesetzestexts der Chair und der Vice Chair ernannt werden.

Wir sollten uns jetzt überlegen, wie wir damit umgehen, wenn im Zuge der Überprüfung Schwachstellen aufgedeckt werden. Eventuelle Kapitallücken sollten vorrangig über den Markt gedeckt werden. Aber wir brauchen auch eine Absicherung für den Fall, dass einzelne Banken das nötige Kapital nicht aufbringen können.

Nur so können Bilanzprüfung und Stresstest wirklich glaubhaft durchgeführt werden. Sonst wird uns womöglich vorgeworfen, die Ergebnisse zu beschönigen.

---

<sup>1</sup>Daten vom 2. Quartal 2013

Ziel der Übung ist aber ja gerade, der ganzen Wahrheit ins Gesicht zu schauen. Deshalb brauchen wir so eine Absicherung, bevor wir mit der Übung überhaupt *anfangen*. Die Staats- und Regierungschefs sprechen in der Abschlusserklärung ihres letzten Gipfeltreffens von „geeigneten Maßnahmen“ *vor Abschluss* der Überprüfung. Idealerweise sollte eine glaubhafte und solide Absicherung schon *vor Beginn* der Überprüfung stehen.

Banken sollten sich über den Markt rekapitalisieren. Falls dies in Einzelfällen nicht gelingt, ist ein Auffangnetz erforderlich. Zunächst sind dabei die jeweiligen Mitgliedstaaten gefragt. Die Bankenunion ist also keine Transferunion durch die Hintertür.

Jeder muss seine eigenen Altlasten bereinigen. Wenn diese beiden Möglichkeiten – Privatsektor und nationale Budgets – ausgeschöpft sind, kann der bestehende Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) einspringen, so wie letzten Sommer in Spanien.

Ich möchte an dieser Stelle aber klarstellen, dass diese Absicherung nicht mit der direkten Bankenrekapitalisierung über den ESM zu verwechseln ist. Die Möglichkeit, dass der ESM Banken direkt rekapitalisiert ist – mit Ausnahme von einigen sehr seltenen und sehr unwahrscheinlichen Fällen - erst gegeben, wenn die gemeinsame Aufsicht ihre Arbeit aufgenommen hat.

Ich möchte auf zwei Punkte eingehen, die mir im Zusammenhang der Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der EZB besonders wichtig erscheinen.

Erstens, Geldpolitik und Bankenaufsicht müssen nicht zu einem Interessenkonflikt führen. Im Gegenteil, Zentralbanken haben ein Interesse an stabilen Finanzmärkten, nicht zuletzt, damit ihre Geldpolitik richtig funktioniert. Deshalb kann es sinnvoll sein, neben der Geldpolitik auch die Bankenaufsicht bei der Zentralbank einzugliedern.

Wenn Bankenaufsicht und Geldpolitik unter einem Dach sind, könnte das dazu führen, dass Aufseher vor der Entscheidung zurückschrecken, eine Bank der Abwicklung zu übergeben.

Schließlich könnte die Zentralbank ja mittels Liquiditätshilfen derartige Entscheidungen erst einmal verschieben. So der Vorwurf einiger Kritiker.

Solche Interessenkonflikte können aber vermieden werden. Durch strikte Bedingungen und klare Regeln, wie Geldpolitik und Bankenaufsicht in einer Institution vereinigt werden können.

Der Gesetzesentwurf für die Bankenaufsicht sieht eine weitgehende Trennung zwischen bankenaufsichts- und geldpolitischer Funktion innerhalb der Europäischen Zentralbank vor.

In vielen Mitgliedsstaaten ist die Bankenaufsicht bereits bei der Zentralbank angesiedelt – mit Erfolg.

Zweitens, eine gemeinsame Bankenaufsicht muss demokratisch legitimiert und kontrolliert sein. Die gemeinsame Bankenaufsicht ist deshalb den Bürgern Europas gegenüber rechenschaftspflichtig.

Das geht über die Rechenschaftspflichten, die wir für unsere Geldpolitik haben hinaus. Die optimale Ausgestaltung der neuen Rechenschaftspflichten erarbeiten wir gemeinsam mit dem Europäischen Parlament.

### **Bankenabwicklung – was bleibt zu tun?**

Eine rigorose Bilanzprüfung vor Beginn der gemeinsamen Aufsicht kann das Vertrauen in den Bankensektor stärken.



Das ist aber nur eine Momentaufnahme. Langfristig – und vor allem nachhaltig – können wir das Vertrauen der Anleger nur sichern, wenn wir als Bankenaufseher künftig auch entscheiden können, dass eine Bank nicht mehr überlebensfähig ist. Und zwar ohne, dass so eine Entscheidung Schockwellen im Finanzsystem nach sich zieht. Deshalb brauchen wir klare, europaweit gültige Regeln - Regeln über die geordnete Abwicklung von Banken und Regeln wer die entstehenden Lasten trägt.

Der EU-Ministerrat hat sich bereits auf ein Regelwerk zur Sanierung und Abwicklung von Banken geeinigt. Ich hoffe, dass der Gesetzgebungsprozess nun auch zügig zum Abschluss gebracht werden kann.

Die Grundidee dieser neuen Regeln ist einfach und einleuchtend: wer ein Risiko eingeht, muss auch für die Konsequenzen gerade stehen. Künftig wird also nicht mehr allein der Steuerzahler für Fehlentscheidungen aufkommen. Als erstes werden Aktionäre herangezogen. Danach sind die Gläubiger an der Reihe. Innerhalb der Gläubigerhierarchie sind zunächst nachgeordnete Gläubiger dran, dann bevorzugte Gläubiger. Erst dann kommen ungesicherte Einleger an die Reihe.

Mit dieser klaren Haftungsreihenfolge ist ein wichtiger Durchbruch gelungen: *bail-out* ist out, *bail-in* ist in.

Ein echter, integrierter, europäischer Finanzmarkt bedeutet, die enge Verzahnung zwischen Banken und Staaten entlang nationaler Grenzen aufzuheben. Wenn die neuen Abwicklungsregeln in Kraft sind, dürfen Staaten erst dann einspringen, wenn zunächst private Anleger herangezogen worden sind. Dieser Ansatz ist gut, weil klare Regeln dafür sorgen, dass Anleger ihr Risiko richtig einschätzen können und müssen.

Allerdings sehe ich im aktuellen Kompromiss relativ breiten nationalen Spielraum. Die Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sollten diesen Aspekt im Rahmen ihrer Verhandlungen im Vermittlungsausschuss verbessern.

Die Regeln für das *bail-in* sollen erst 2018 in Kraft treten. Ich hoffe, dass man im Trilog dies zeitlich weiter nach vorne schieben kann, um den Investoren so mehr Sicherheit zu geben.

Ein gemeinsamer Abwicklungsmechanismus zusammen mit einer gemeinsamen Abwicklungsbehörde und einem gemeinsamen Abwicklungsfond für die Banken, die unter die gemeinsame Aufsicht fallen, ist ebenso wichtig wie diese gemeinsame Aufsicht selber. Die Europäische Kommission hat einen Gesetzesvorschlag vorgelegt, der vorsieht, dass dieser Mechanismus ab 2015 seine Arbeit voll aufnehmen kann. Das begrüße ich sehr. Dieser ehrgeizige Zeitrahmen wird der Dringlichkeit des Projekts gerecht.

Die EZB wird demnächst eine Stellungnahme zum Kommissionvorschlag veröffentlichen. Ohne diese ausführliche Analyse vorweg nehmen zu wollen, möchte ich ein paar Gedanken mit Ihnen teilen, wie dieser Mechanismus sinnvollerweise ausgestaltet sein sollte.

Der Vorschlag umfasst die Kernelemente, die nötig sind, um in Schieflage geratene Banken effizient und mit minimalen Kosten für den Steuerzahler und die Realwirtschaft abzuwickeln: ein *einheitliches* System mit einer *einheitlichen* Behörde und einem *einheitlichen* Bankenabwicklungsfonds.

Gut und wichtig ist, dass Abwicklungsentscheidungen auf der europäischen Ebene getroffen werden. Also auf derselben Ebene, auf der künftig auch die Aufsicht stattfindet. Rasche, effiziente Entscheidungen ermöglichen es, nicht mehr überlebensfähige Kreditinstitute zu schließen – ohne die Stabilität des restlichen Finanzsystems in Frage zu stellen.

Aber wer entscheidet eigentlich, dass eine Bank nicht mehr überlebensfähig ist? Bei der Beantwortung dieser Frage sehe ich im aktuellen Vorschlag noch Verbesserungsbedarf.

Meiner Meinung nach sollte so eine Entscheidung einzig und allein vom Bankenaufseher, künftig also von der EZB, getroffen werden.

So kann zügig, koordiniert und ohne unnötiges Kompetenzgerangel entschieden und dann eben auch gehandelt werden. Sobald die Entscheidung getroffen ist, dass eine Bank nicht mehr überlebensfähig ist, übernimmt die Abwicklungsbehörde. Sie entscheidet dann, wie die Abwicklung im Einzelfall durchzuführen ist. So eine klare Aufgabenteilung ist sinnvoll.

Lassen Sie mich aber auch sagen, dass der Abwicklungsfonds durch Beiträge des Bankensektors finanziert wird.

Wenn Bankenaufsicht und -Abwicklung auf die europäische Ebene gehoben werden, bedeutet das auch, dass eine gemeinsame, europäische Einlagensicherung weniger dringlich ist.

Denn durch die Haftungskaskade der Bank Resolution and Recovery Directive sinken die Mittel, die im Extremfall aufzubringen wären, um Einleger zu entschädigen. Zum einen sieht das Regelwerk zur Sanierung und Abwicklung von Banken, das demnächst verabschiedet werden soll, vor, dass Einleger bevorzugt behandelt werden. Einleger werden also viel seltener entschädigt werden müssen. Das bedeutet, dass nationale Einlagensicherungssysteme nur in absoluten Extremfällen überhaupt einspringen müssten.

Darüber hinaus zielt die Überarbeitung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme darauf ab, nationale Einlagensysteme zu harmonisieren und sie mit mehr Mitteln auszustatten. Beides trägt dazu bei, dass nationale Einlagensicherungssysteme vorerst ausreichend sein sollten.

## **Schlussgedanken**

Lassen Sie mich zum Schluss kommen.

Eine europäische Bankenunion ist die Voraussetzung für einen echten, integrierten, europäischen Finanzmarkt. Das ist auch für uns als Zentralbank sehr wichtig. Nur so können unsere geldpolitischen Signale überall im Euroraum richtig greifen.

Ein einheitlicher Finanzmarkt ist Grundvoraussetzung dafür, dass unsere Zinsentscheidungen auch einheitlich in der Realwirtschaft ankommen.

Eine Bankenunion ist ein zentrales Element eines stabilen Euroraums.

Sie steht für ein Europa, das die richtigen Lehren aus der Krise gezogen hat; für ein Europa, das stärker und solider aus der Krise hinausgehen wird.

Die Bankenunion ist im Interesse Europas. Sie ist auch im Interesse Deutschlands.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.