

NZZ

## Europäische Bankenunion am Start

# Nun beginnt der Praxistest

René Höltschi, Brüssel  
4.11.2014



Die systemrelevanten Banken werden ab sofort von der Europäischen Zentralbank überwacht: Neuer EZB-Hauptsitz in Frankfurt. (Bild: Reuters / Ralph Orłowski)

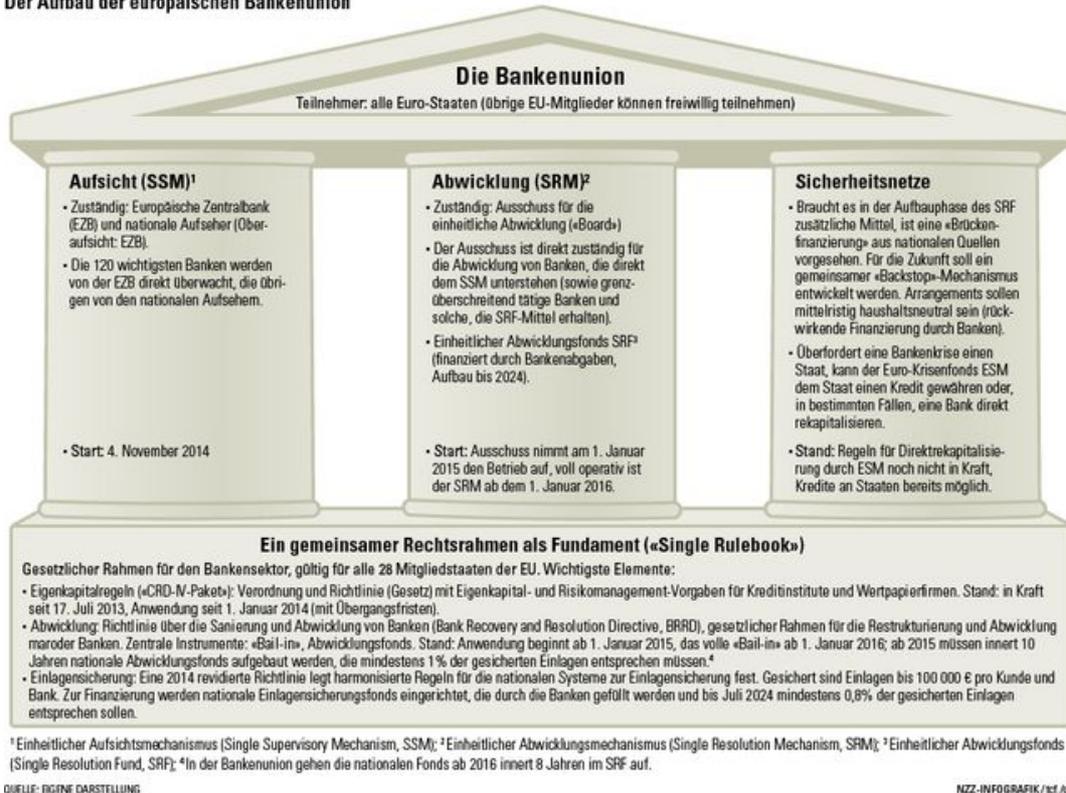
**Mit der Übernahme der Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank wird die erste Säule der Bankenunion operativ. Deren Errichtung stellte einen gewaltigen Kraftakt dar, ihr Start ist nicht ohne Risiken.**

Selten zuvor hat die EU ein derart weitreichendes Projekt in so kurzer Zeit realisiert: Im Frühjahr 2012 war erstmals ernsthaft von einer Bankenunion die Rede, an diesem Dienstag nimmt die bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelte einheitliche Bankenaufsicht als erste Säule der Bankenunion die Arbeit auf. Dazwischen liegen gut zwei Jahre des zähen politischen Ringens und fieberhafter Vorbereitungen.

### **Reaktion aus der Krise**

Die Bankenunion ist der bedeutendste wirtschaftliche Integrationsschritt in Europa seit der Einführung des Euro – und sie ist aus der Not geboren. Sie ist eine Reaktion auf die 2008 ausgebrochene Finanz- und die anschliessende Schuldenkrise, die Schwächen brutal offengelegt hatten. Viele Banken waren damals nach einer euphorischen Expansion zu schwachbrüstig, nationale Aufseher hätschelten nationale Champions und schreckten vor der Schliessung maroder Institute zurück. Binnenmarkt und Währungsunion hatten die Entstehung grenzüberschreitender Gruppen wie Fortis und Dexia gefördert, deren Scheitern dann die national ausgerichteten Behörden überforderte.

## Der Aufbau der europäischen Bankenunion



Gigantische Rettungsaktionen für Banken erhöhten die Schulden bereits hochverschuldeter Staaten, während Investitionen in heimische Staatsanleihen Banken in Schuldenstaaten in Schieflage brachten: Es drohte ein Teufelskreis zwischen Banken- und Schuldenkrise. Akut schien diese Gefahr im Sommer 2012, als Spanien eine Bankenkrise nicht aus eigener Kraft zu meistern vermochte. Zwar gab es bereits die Euro-Krisenfonds, die Staaten in Not Kredite gewähren können. Doch dies erhöht die Staatsverschuldung, worauf die Märkte ungnädig reagieren. Deshalb forderten Spanien und weitere Länder, der Euro-Krisenfonds ESM müsse Banken direkt statt über den «Umweg» eines Hilfskredits an den Staat unterstützen können.

Die widerstrebenden Nordländer unter Führung Berlins aber pochten darauf, dass – wenn schon – neben der Haftung auch die Kontrolle «europäisiert» werden müsse. An einem Gipfeltreffen der Euro-Staaten kam es Ende Juni 2012 zu einem Kompromiss, der den Grundstein zur Bankenunion legen sollte: Sobald ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken des Euro-Raums eingerichtet worden sei, könne man dem ESM die direkte Rekapitalisierung von Banken ermöglichen, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs.

## Tragende Säulen

Was ist daraus entstanden? Das Fundament der Bankenunion bildet ein einheitliches Regelwerk, das für alle 28 EU-Mitglieder gilt und an dem zum Teil schon vor 2012 gearbeitet wurde (vgl. Grafik). Zu seinem Kern gehören neue Eigenkapitalvorschriften sowie eine Richtlinie (Gesetz) über die Sanierung und Abwicklung von Banken (BRRD). Letztere regelt neben vorbeugenden Massnahmen den Umgang mit Instituten, die keine Aussicht auf eine privatwirtschaftliche Sanierung mehr haben und deren «normaler» Konkurs die finanzielle Stabilität gefährden könnte. Feststellen würde dies in der Regel der Aufseher. Dann müsste die Bank von Abwicklungsbehörden geordnet zurückgebaut werden, etwa durch den Verkauf überlebensfähiger Teile und die Schliessung des Rests. Zentral ist die Schonung der Steuerzahler, da zunächst ein «Bail-in» erfolgt: Die Abwicklungsbehörden können Ansprüche von Aktionären und Anleihegläubigern sowie Spareinlagen von über 100 000 € abschreiben oder in Eigenkapital umwandeln, um Verluste und Kosten zu decken. Reicht das nicht aus, kommen Abwicklungsfonds zum Einsatz, die durch Bankenabgaben finanziert werden.

Als erste Säule der Bankenunion wurde die einheitliche Bankenaufsicht geschaffen (SSM, vgl. untenstehenden Artikel). Die Teilnahme ist für Euro-Staaten obligatorisch. Andere EU-Mitglieder können freiwillig mitmachen, doch hat noch keines diesen Schritt vollzogen. Zeitlich etwas verzögert wird ab 2015 als zweite Säule schrittweise ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) folgen, mit dem für die Teilnehmer der

Bankenunion auch die Abwicklung von Banken (also die Anwendung der BRRD) «europäisiert» wird. Hierzu wird ein zentraler Abwicklungsausschuss geschaffen. Ihm steht ein einheitlicher Abwicklungsfonds (SRF) zur Verfügung, der bis 2024 auf rund 55 Mrd. € (1% der gesicherten Einlagen) wachsen soll. So wie die EZB nur die wichtigsten Banken direkt überwacht, so wickelt der Ausschuss nur die grössten Banken selbst ab (zuzüglich aller, die grenzüberschreitend tätig sind oder Mittel des SRF beanspruchen).

## **Was fehlt – oder auch nicht**

Schwächer ausgebildet als ursprünglich geplant ist die dritte Säule der Bankenunion: ihre Absicherung durch öffentliche Mittel. Für die direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM haben die Euro-Staaten zwar im Juni 2014 Leitlinien vereinbart. Doch deren Ratifizierung ist noch nicht abgeschlossen, und sie sind derart restriktiv formuliert, dass solche Einsätze sehr selten bleiben dürften. Von der im Sommer 2012 in Aussicht gestellten rückwirkenden Anwendung auf Spanien oder Irland ist kaum mehr die Rede. Dahinter steht der bremsende Einfluss der Deutschen, der Niederländer und der Finnen, die sich sträubten, nach Krediten an wankende Staaten auch noch solche an marode Banken absichern zu müssen.

Aus ähnlichen Gründen fehlt auch die gemeinsame Einlagensicherung, die manche Politiker einst als dritte oder vierte Säule der Bankenunion sahen. Stattdessen ist die Versicherung der Spareinlagen auf nationaler Ebene geblieben, auch wenn die Regeln hierfür harmonisiert worden sind.

Für manche geht die Reform deshalb zu wenig weit. So sprechen Adam Posen und Nicolas Véron in einem Papier der Denkfabrik Bruegel von einer «halben Bankenunion». Sie bedauern das Fehlen einer gemeinsamen Einlagensicherung, halten den erzielten Fortschritt aber dennoch für positiv. Manchen Politikern und Banken aus Nordeuropa geht umgekehrt schon die jetzige Konstruktion zu weit, da der SRF ein Element der gemeinsamen Haftung bildet: Über ihn werden zwar keine Steuergelder, aber möglicherweise Bankenbeiträge für eine Bankenabwicklung in einem anderen Staat verwendet. Allerdings ist dies ordnungspolitisch folgerichtig: Wird die Aufsicht «europäisiert», gehören auch die Abwicklung und deren Finanzierung auf die europäische Ebene. Sonst könnte es passieren, dass die EZB eine Bank für nicht mehr lebensfähig erklärt, ohne dass eine korrekte Abwicklung folgt, oder dass umgekehrt Mängel der europäischen Aufsicht national ausgebadet werden müssen. Letzteres könnte man zwar auch als Argument für eine gemeinsame Einlagensicherung heranziehen. Doch da hinter der Einlagensicherung am Ende eine öffentliche Garantie steht, spricht einiges dafür, sie erst zu «vergemeinschaften», wenn und falls zur Währungsunion eine Fiskalunion kommt.

## **Werden die Ziele erreicht?**

Wird die Bankenunion ihre Ziele erreichen? Einiges spricht dafür, dass die EZB strenger und unparteiischer sein wird als manche nationalen Aufseher in der Vergangenheit. Sie dürfte weniger Rücksicht auf nationale Champions nehmen und grenzüberschreitend tätige Gruppen besser überwachen. Ein grosser Fortschritt ist sodann das «Bail-in», sofern es ohne falsche Rücksicht angewandt wird. Es mildert den Teufelskreis zwischen Banken- und Schuldenkrisen und die Fehlanreize des «too big to fail». Wären all diese Neuerungen 2008 bereits in Kraft gewesen, wäre laut Analysen der EU-Kommission nur in wenigen Ausnahmefällen Staatshilfe nötig geworden. Vor diesem Hintergrund erscheinen die hohen Hürden für die direkte Rekapitalisierung durch den ESM sinnvoll, um das Öffnen neuer Hintertüren zu verhindern.

Die Bankenunion ist gleichwohl nicht ohne Risiken. So kann das komplexe Zusammenspiel von nationalen und europäischen Gremien zu Friktionen führen. Auch ist die Rechtsbasis nicht ideal. Weil die Bankenunion in den EU-Verträgen (Primärrecht) nicht vorgesehen ist und man diese Verträge derzeit nicht ändern will, griff man zu den zweitbesten Lösungen. Die Aufsicht wurde trotz der Gefahr von Interessenkonflikten mit der Geldpolitik bei der EZB angesiedelt, weil diese ein EU-Organ ist und nur die in den Verträgen aufgezählten Organe rechtlich verbindliche Ermessensentscheide treffen können. Aus demselben Grund müssen Abwicklungsbeschlüsse des Abwicklungsausschusses (kein EU-Organ) formal von der Kommission (EU-Organ) bestätigt werden, was zur Komplexität des SRM beiträgt. Nicht ohne Risiken, aber kaum zu ändern ist ferner, dass die Bankenunion erst schrittweise entsteht und es zum Beispiel bis 2024 dauert, bis der SRF gefüllt und voll «europäisiert» ist.

Ob solche Risiken gemeistert und die beschriebenen Chancen genutzt werden, wird letztlich erst der Praxistest zeigen. An diesem Dienstag beginnt er.