
Vom Binnenmarkt zur Bankenunion: Ein Vorschlag des
Sachverständigenrates zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Arbeitspapier 09/2012
November 2012

Vom Binnenmarkt zur Bankenunion: Ein Vorschlag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

Peter Bofinger (Universität Würzburg)

Claudia M. Buch (Universität Tübingen, IAW, CESifo)

Lars P. Feld (Universität Freiburg und Walter Eucken Institut)

Wolfgang Franz, Vorsitzender (ZEW)

Christoph M. Schmidt (RUB und RWI)

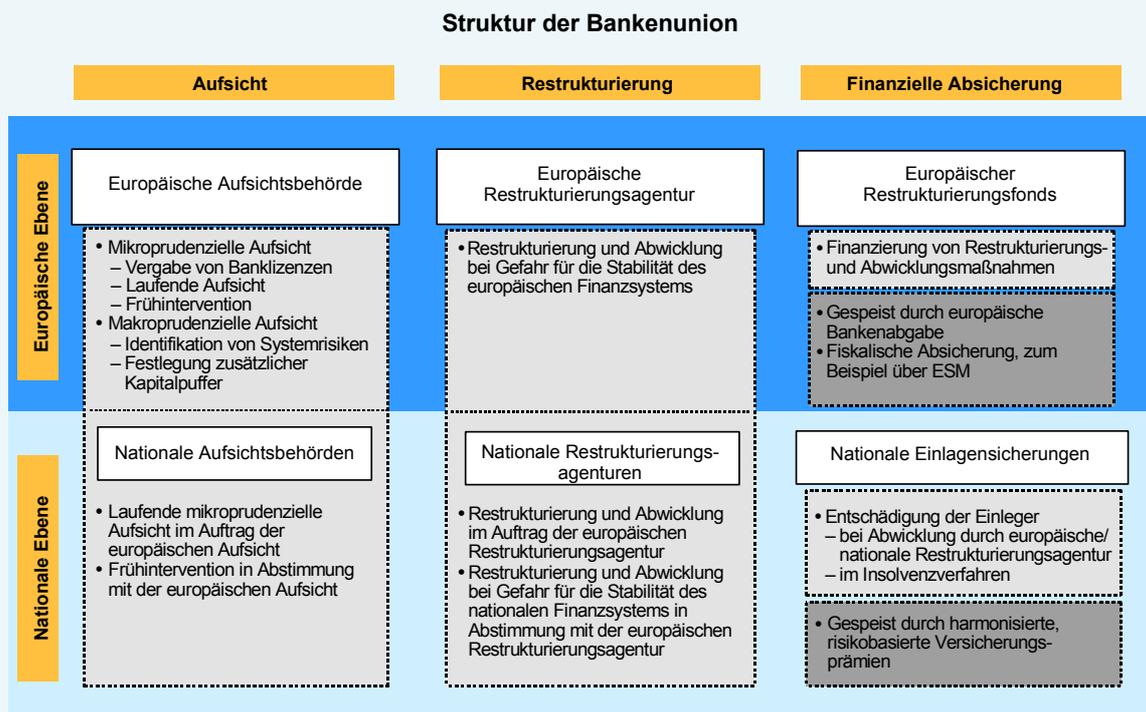
Die europäische Schuldenkrise hat zentrale Defizite des Binnenmarkts offengelegt. Regulatorische Defizite haben Anreize geschaffen, eine zu hohe Verschuldung einzugehen. Zwar wurde eine einheitliche Geldpolitik verfolgt, gleichzeitig aber die Kompetenzen für die Aufsicht und Restrukturierung von Banken auf nationaler Ebene belassen. So sind Anreize entstanden, Risiken auf die europäische Ebene zu verlagern. Eine Bankenunion und die Etablierung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus haben das Ziel, diese Defizite zu beheben. Grundsätzlich ist eine Bankenunion eine notwendige Ergänzung des Binnenmarkts. Sie ist aber vor allem ein langfristiges Projekt, das keinesfalls das aktuelle Problem des privaten und öffentlichen Schuldenüberhangs lösen kann (Buch und Weigert, 2012; SVR, 2012a).

1. Eckpunkte einer Bankenunion

Eine gemeinsame Aufsicht sollte **alle Banken** umfassen, wobei die europäische Aufsicht Kompetenzen an nationale Aufsichtsbehörden delegieren kann. Im Idealfall sollten **alle Länder** des Binnenmarkts, also die EU-27, beteiligt sein. Dafür muss es Staaten außerhalb des Euro-Raums möglich und attraktiv sein, sich an der Bankenunion zu beteiligen (**Opt-in**). Eine europäische Aufsicht braucht ein klares Mandat und eine klare Abgrenzung von Kompetenzen zwischen nationaler und europäischer Ebene (Schaubild 1). Allen Aufsichtsinstitutionen müssen **umfassende einzelwirtschaftliche Informationen** über Banken zur Verfügung stehen.

¹ Dieser Beitrag stellt einen Vorschlag des Sachverständigenrates aus seinem aktuellen Jahresgutachten dar (SVR, 2012). Er ergänzt frühere Beiträge zum Krisenmanagement (Buch und Weigert 2012; Sachverständigenrat 2012a) und zum Schuldentilgungspakt (Doluca et al. 2012; Sachverständigenrat 2011).

Schaubild 1



© Sachverständigenrat

Eine **Einbeziehung der EZB** in die Aufsicht birgt **erhebliche Risiken für die Unabhängigkeit der Geldpolitik**. Diese wiegen umso schwerer, je weitreichender nationale Spielräume bei der Auslegung aufsichtsrechtlicher Standards und bei der Restrukturierung von Banken bleiben. Die EZB läuft Gefahr, einerseits für die Aufsicht zuständig zu sein, andererseits jedoch über keine ausreichenden Durchgriffs- und Kontrollmöglichkeiten zu verfügen. In Krisensituationen kann sie unter Druck geraten, geldpolitische Instrumente für eigentlich fiskalische Aufgaben einzusetzen.

Die derzeit politisch angestrebte Einbeziehung der EZB in die Aufsicht müsste daher an zwei Bedingungen geknüpft sein: Erstens müssten Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf eine von der EZB getrennt operierende europäische Restrukturierungsagentur übertragen werden. Zweitens müssten ausreichende Vorkehrungen getroffen werden, um geldpolitische und aufsichtsrechtliche Zuständigkeiten der EZB institutionell und personell klar zu trennen. Aus Sicht des Sachverständigenrates sind diese Voraussetzungen derzeit nicht gegeben. Um Geldpolitik und Aufsicht klar zu trennen und um eine europäische Aufsicht im gesamten Binnenmarkt zu ermöglichen, sollte die europäische Aufsicht in einer von der EZB getrennten Institution angesiedelt werden.

Eine **europäische Restrukturierungsagentur**, die über den ESM und eine Bankenabgabe finanziert wird, sollte Teil einer Bankenunion sein. Die Möglichkeit, außerhalb dieses Rahmens direkt auf zentrale fiskalische Mittel zugreifen zu können, wird auf absehbare Zeit nicht gegeben sein. Sollten zukünftig zusätzliche fiskalische Mittel benötigt werden, sind vorab

definierte Schritte zur fiskalischen Lastenteilung erforderlich. Dabei müssen Haftung und Kontrolle eng verknüpft sein.

Unabdingbare **Voraussetzungen** für die Einführung einer **europäischen Einlagensicherung** sind zentrale Kompetenzen für Aufsicht, Restrukturierung und Abwicklung von Banken. Andernfalls würden Risiken ohne ausreichende zentrale Kontrolle vergemeinschaftet. Diese Voraussetzungen sind auf absehbare Zeit nicht erfüllt. Mit einem gemeinschaftlichen Haftungsmechanismus würden Bestrebungen unterlaufen, über eine striktere Bankenregulierung und fiskalische Schuldenbremsen Verschuldungsanreize zu reduzieren. Notwendig ist eine Vereinheitlichung der Standards nationaler Einlagensicherungssysteme, sodass den Risiken der Banken in ausreichendem Maß Rechnung getragen wird.

Um die Widerstandsfähigkeit der Banken zu erhöhen und die Kosten von Schieflagen bei Banken für den Steuerzahler zu senken, sollten auf mittlere Sicht eine **verpflichtende Leverage Ratio** von mindestens 5 % eingeführt und die **privilegierte Rolle von Staatsanleihen** in der Regulierung **abgeschafft** werden. Stabile und leistungsfähige Finanzmärkte erfordern zudem **flankierende Reformen**. So sollten die Anreize erhöht werden, Eigenkapital am Markt aufzunehmen. Dazu zählen Änderungen im Steuerrecht, um die steuerliche Diskriminierung von Eigenkapital zu beseitigen (SVR 2012b).

Diese Eckpunkte sind mit Artikel 127 Abs. 6 AEUV nicht kompatibel. Erstens können nach diesem Artikel lediglich, „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“ an die EZB übertragen werden. Daher ist unklar, ob eine umfassende, dauerhafte Übertragung von Aufsichtskompetenzen an die EZB überhaupt möglich wäre. Zweitens ist zumindest offen, ob zentrale Kompetenzen in der Restrukturierung und Abwicklung von Instituten durch den geltenden Vertrag abgedeckt sind. Drittens bleibt die Verantwortung für aufsichtsrechtliche Entscheidungen letztlich beim EZB-Rat, so dass keine ausreichende Trennung von der Geldpolitik gesichert ist. Viertens ist ein Opt-in anderer EU-Mitgliedstaaten de facto ausgeschlossen, da sie im EZB-Rat nicht repräsentiert wären und somit nicht über keinerlei Entscheidungsrechte verfügten. Kurzum: Ohne eine Änderung der EU-Verträge, die eine Etablierung einer echten Bankenunion möglich macht, wird eine Reform, die sich auf Artikel 127 Abs. 6 AEUV bezieht, Stückwerk bleiben und das Risiko einer nicht voll funktionsfähigen institutionellen Struktur bergen.

2. Dreistufiges Konzept für den Übergang in eine Bankenunion

Wie die Fiskalpolitik steht die europäische Bankenaufsicht in einem Spannungsfeld. Es gibt zwei Konstellationen, in denen Haftung und Kontrolle jeweils zusammenfallen (Schaubild 2). Die erste entspricht dem ursprünglichen Konzept des Binnenmarkts (Fall I), wonach die einzelnen Mitgliedstaaten sowohl für die Aufsicht der Banken verantwortlich sind als auch für Kosten einer Bankenschieflage haften müssen. Das zweite Szenario ist das einer Bankenunion (Fall IV).

In der Krise wurde zunehmend Haftung auf die europäische Ebene übertragen. Illiquide oder möglicherweise insolvente Banken sind durch Refinanzierungsgeschäfte der EZB am Leben

gehalten worden; Aufsicht und Kontrolle liegen jedoch weiterhin dezentral in nationaler Verantwortung. Auch bei einer direkten Rekapitalisierung der Banken aus Mitteln des ESM (ohne Haftung des Mitgliedstaats) würden Haftung und Kontrolle auseinander fallen. Ziel eines Übergangsregimes in eine Bankenunion sollte es daher sein, Elemente der gemeinsamen Risikoübernahme zurückzuführen.

Schaubild 2

Bankenaufsicht im Binnenmarkt und in der Bankenunion¹⁾

Haftung / Kontrolle	Dezentral	Zentral
Dezentral	<p>I. Bisherige Binnenmarktprinzipien</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mindestharmonisierung - Herkunftslandkontrolle - Gegenseitige Anerkennung <p>ESM mit Haftung der Einzelstaaten</p>	<p>II. Finanzierung illiquider und insolventer Banken über die Notenbank</p> <p>ESM mit Haftung der Banken ohne ausreichende Kompetenzübertragung</p>
Zentral	<p>III.</p>	<p>IV. Bankenunion</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zentrale Aufsicht - Zentrale Restrukturierung einschließlich Finanzierung (zum Beispiel über den ESM) - Nationale Einlagensicherungen

1) Darstellung in Anlehnung an Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (2012).

© Sachverständigenrat

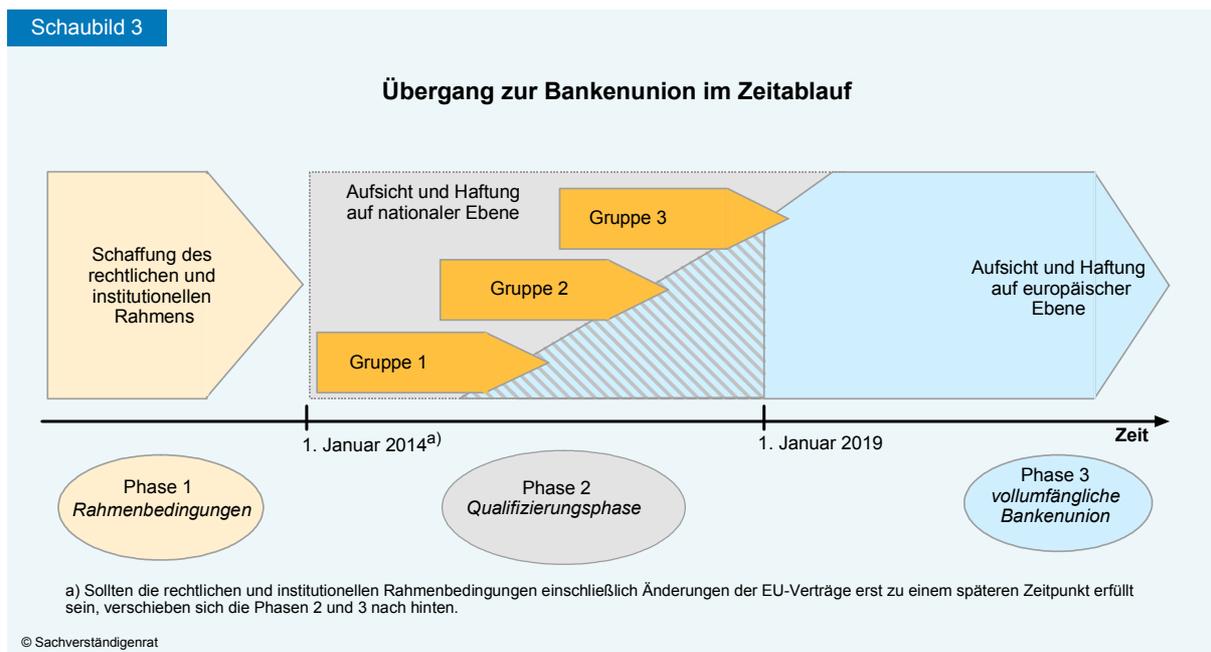
Derzeit blockieren zwei Hindernisse den Weg in eine Bankenunion. Zum einen belasten Altlasten die Bilanzen der Banken. Zum anderen nimmt eine Übertragung effektiver Aufsichts- und Kontrollfunktionen Zeit in Anspruch. Es müssen neue Institutionen geschaffen, rechtliche Rahmen angepasst und deren Einhaltung sichergestellt werden, der europäische Restrukturierungsfonds muss gefüllt. Im Folgenden wird ein Ansatz vorgestellt, mit dem ein schrittweiser Übergang in eine Bankenunion gelingen kann (Schaubild 3). Kern ist die Überlegung, dass Haftung und Kontrolle zu jedem Zeitpunkt auf einer Ebene gehalten werden, mithin die Vergemeinschaftung von Altlasten verhindert wird.

Phase 1: Schaffung des rechtlichen Rahmens und Aufbau der Institutionen

Zunächst werden zeitnah der langfristige Rahmen der Bankenunion und das Übergangsregime verbindlich festgelegt. Sodann werden die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten geschaffen und die europäischen Institutionen, wie in Abschnitt 2 dargestellt, etabliert. Insbesondere sind hierzu Änderungen der Europäischen Verträge erforderlich. Im Idealfall sollte diese Phase nach einem Jahr abgeschlossen sein.

Die Banken sollten dem Austausch von Informationen zwischen nationalen und den neuen europäischen Behörden zustimmen. Die EZB sollte, sofern die Lage auf den Finanzmärkten dies zulässt, in Erwägung ziehen, die Voraussetzungen für Refinanzierungsgeschäfte restriktiver zu handhaben und diese mehr als bisher an die Solidität des Einzelinstituts zu knüpfen (Sachverständigenrat 2012a). Es ist dabei darauf zu achten, dass eine solche Verschärfung nicht durch ELA-Kredite unterlaufen würde.

Schaubild 3



Phase 2: Qualifizierung der Banken

In der zweiten Phase können sich Banken für den Eintritt in die Bankenunion qualifizieren. Einen Antrag können sowohl die Banken als auch die nationalen Behörden stellen. Um einem Hinauszögern entgegenzuwirken, wird ein Zeitpunkt festgelegt, ab dem nur noch Banken mit einer europäischen Bankenlizenz am Markt operieren dürfen. Die Qualifizierung schließt eine gründliche Neubewertung der Aktivseite – einschließlich Staatsanleihen – unter Hinzuziehung externer Experten ebenso ein wie die volle Erfüllung der Anforderungen von Basel III. Mit Zulassung zur Bankenunion würde ein Pfad für das Erreichen der vom Sachverständigenrat geforderten Leverage Ratio nach Basel III in Höhe von mindestens 5 % festgelegt.

Die europäischen Behörden können eine Bank zulassen, sobald der Qualifizierungsprozess erfolgreich abgeschlossen ist. Somit treten Banken nach und nach in die Bankenunion ein. Solange die Zulassung zur Bankenunion nicht erteilt wurde, verbleiben Aufsicht und Haftung auf der nationalen Ebene. Damit die europäischen Behörden nicht überfordert werden, sollten die Banken, gestaffelt nach ihrer Größe, zunächst in mehrere Gruppen eingeteilt werden. Zunächst sollten die größeren Banken die Qualifizierungsphase für die Bankenunion durchlaufen. Sodann würden Banken mittlerer Größe und schließlich die kleinsten Banken in die Qualifizierungsphase eintreten. Für jede dieser Gruppen gibt es eine spezifische Übergangsphase. Das Kriterium, nach dem die Banken gruppiert werden, sollte sich auf einen zurückliegenden Zeitraum beziehen, um Manipulationen zu vermeiden. Um das *Gambling for Resurrection* zu reduzieren, sollten die Banken, die sich noch nicht im Qualifizierungsprozess befinden, neben den nationalen Aufsichten parallel durch die in Phase 1 etablierte europäische Aufsicht beobachtet werden.

Gegen ein schrittweises Eintreten der Banken in die Bankenunion könnte eingewandt werden, dass dies zu destabilisierenden Verlagerungen von Einlagen zwischen den Banken führen könnte. Allerdings wären im gesamten Prozess die Einlagensicherung weiterhin auf nationaler

Ebene angesiedelt. Die expliziten Garantien für Bankeinlagen sollten sich also nicht ändern, wenn die Banken eine europäische Banklizenz erwerben. Auch der regulatorische Rahmen wäre für alle Banken identisch. Zwischen den Ländern würden sich nach wie vor die impliziten Garantien, die von der Solidität des hinter den Banken stehenden Souveräns ausgehen, unterscheiden. Gerade für die Banken in den Problemländern ist dies ein bedeutender Unsicherheitsfaktor. Mit dem strukturierten Übergang in eine Bankenunion sollte sich aber die hieraus resultierende Unsicherheit zurückbilden.

In der Übergangsphase könnten Restrukturierungen von Banken erforderlich werden. Werden fiskalische Ressourcen nötig, die den betroffenen Mitgliedstaat finanziell überfordern, könnte dieser Finanzhilfen beim ESM beantragen. Der Staat würde hierfür haften, und die Mittel wären an eine bankspezifische Konditionalität geknüpft. Der Restrukturierungsprozess sollte durch die Europäische Restrukturierungsagentur begleitet werden. „Rekapitalisierung“ bedeutet folglich nicht die unkonditionierte Rettung maroder Banken mit staatlichen Mitteln. Vielmehr sollten letztlich nur diejenigen Banken am Markt verbleiben, die ein langfristig tragfähiges Geschäftsmodell aufweisen.

Phase 3: Vollumfängliche Bankenunion

In der dritten Phase liegt die Aufsicht über sämtliche Banken in der Verantwortung der europäischen Aufsicht. Die europäische Restrukturierungsagentur wäre für Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahren zuständig und könnte dabei auf Mittel des europäischen Restrukturierungsfonds, abgesichert durch den ESM, und auf Verfahren zur fiskalischen Lastenteilung zurückgreifen. Damit würden für alle am Markt verbleibenden Banken sowohl die Aufsicht als auch die Haftung auf europäischer Ebene liegen (Fall IV). Wird Phase 1 fristgemäß binnen eines Jahres abgeschlossen, könnte Phase 3 ab dem Jahr 2019 beginnen, dem Jahr, in dem auch Basel III vollständig umgesetzt sein soll.

Literatur

- Buch, C.M., und B. Weigert (2012), Legacy problems in transition to a banking union, in: *Banking Union for Europe - Risks and Challenges*, T. Beck (Hrsg.), Vox EU.
- Doluca, H., M. Hübner, D. Rumpf, und B. Weigert (2012), The European Redemption Pact: Implementation and Macroeconomic Effects, *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 47, 230-239.
- Europäische Kommission (2012), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank*, KOM(2012) 511, 12. September, Brüssel.
- Präsident des Europäischen Rates (2012), *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion*, Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy, 26. Juni, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2012), *Spain – Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality*, 20. Juli, Brüssel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen*, Jahresgutachten 2011/2012, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012a), *Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen*, Sondergutachten, 5. Juli, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012b), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland*, Jahresgutachten 2012/2013, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2012), *Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone*, Gutachten 02/2012 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.