
Auszug aus dem Jahresgutachten 2014/15

Erste Schritte in der europäischen Bankenunion

Textziffern 305 bis 315

II. ERSTE SCHRITTE IN DER EUROPÄISCHEN BANKENUNION

1. Richtfest bei der Bankenunion

305. Mit der Übernahme der Aufsichtsverantwortung durch die EZB im Rahmen des **gemeinsamen Aufsichtsmechanismus** (Single Supervisory Mechanism, SSM; JG 2013 Ziffern 293 ff.) am 4. November 2014 ist einer der drei Bausteine der Bankenunion – die zentralisierte Bankenaufsicht – offiziell gestartet. Zur Vorbereitung auf diesen ersten Schritt in die Bankenunion hatte die EZB eine **umfassende Prüfung der Bankbilanzen** (Comprehensive Assessment) durchgeführt. Ihre ersten wichtigen Entscheidungen als Aufsichtsbehörde betreffen nun den Umgang mit den Ergebnissen. [↘ ZIFFERN 311 FF.](#)
306. Die beiden anderen Bausteine – die zentralisierte Bankenabwicklung und eine gemeinsame Finanzierung von Abwicklungsverfahren – befinden sich noch in der Umsetzung. Im vergangenen Jahr gelang es, den rechtlichen Rahmen für das gemeinsame Abwicklungsregime festzulegen (**Single Resolution Mechanism, SRM**). Die SRM-Verordnung wurde im April 2014 vom Europäischen Parlament verabschiedet, ebenso wie eine Richtlinie zur Festlegung von EU-weiten Bankenabwicklungsregeln, auf denen ein Großteil der SRM-Verordnung fußt (**Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD**). Die Richtlinie muss bis zum Jahreswechsel in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Der SRM wird nach derzeitiger Planung ab dem Jahr 2016 tätig sein. [↘ ZIFFERN 316 FF.](#) Ebenso wie der SSM ist der SRM für Euro-Länder verpflichtend. EU-Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Raums können sich anschließen (Opt-in), ein Austritt ist aber jederzeit möglich. Es ist zu erwarten, dass sich bis auf das Vereinigte Königreich und Schweden alle Mitgliedstaaten anschließen werden.
307. Zudem wurde im Rahmen des SRM die Einrichtung eines gemeinsamen Bankenabwicklungsfonds (**Single Resolution Fund, SRF**) beschlossen, der im Laufe von acht Jahren durch Erhebung einer harmonisierten Bankenabgabe auf ein Volumen von rund 55 Mrd Euro anwachsen soll. Eine gemeinsame Einlagensicherung wird es auf absehbare Zeit nicht geben. Hier bleibt es bei einer weiteren Harmonisierung auf Basis einer Richtlinie, die im April 2014 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde. Damit ist der institutionelle Rahmen für die Bankenunion weitgehend gesetzt. Unklarheit besteht nach wie vor hinsichtlich der Frage, wie ein unter Umständen auftretender zusätzlicher Mittelbedarf in künftigen Banken Krisen fiskalisch organisiert würde (**fiskalische Backstops**), ohne dass die Regierungen wieder in durch nationale Interessen bestimmte Ad-hoc-Lösungen zurückfallen. [↘ ZIFFERN 349 FF.](#)

2. Bankenprüfung: Geringer Kapitalbedarf, große Heterogenität

308. Vor Übernahme der direkten Aufsicht über die 120 als signifikant klassifizierten Institute des Euro-Raums im Rahmen des SSM hatte die EZB eine **umfassende Prüfung der Bankbilanzen** durchgeführt. [↘ KASTEN 16](#) Die erklärten Ziele der Prüfung waren eine Steigerung der Transparenz (das heißt eine Offenlegung versteckter Risiken in den Bankbilanzen), eine „Reparatur“ schwacher Banken (insbesondere durch Rekapitalisierung) und die Stärkung des Vertrauens in den europäischen Bankensektor (EZB, 2013). Hierdurch sollte die Bankenprüfung die notwendige Sanierung der Bankbilanzen herbeiführen und im Idealfall sogar zur Marktberichtigung im europäischen Bankensektor beitragen (JG 2013 Ziffern 366, 375 ff.). Die Offenlegung bestehender Probleme ist außerdem eine Voraussetzung dafür, dass Altlasten aus der Zeit vor dem Eintritt in die Bankenunion in nationaler Verantwortung getragen werden können. Dies mindert gleichzeitig das Risiko von Reputationsschäden der EZB, die entstünden, wenn durch Altlasten begründete Schieflagen der neuen Aufsichtsbehörde angelastet würden.

[↘ KASTEN 16](#)

Umfassende Bankenprüfung durch die EZB

Vor Übernahme ihrer Aufsichtsfunktionen am 4. November 2014 hatte die EZB die direkt von ihr beaufsichtigten Institute einer umfangreichen Prüfung (Comprehensive Assessment) unterzogen (JG 2013 Kasten 13). Neben einer Einschätzung der Gesamtrisikolage bestand das Prüfungsverfahren aus einer Werthaltigkeitsprüfung einzelner Bankaktiva (Asset Quality Review) und einem gemeinsam mit der EBA durchgeführten Stresstest.

Für die **Asset Quality Review** wurden zunächst die zu prüfenden Vermögenswerte festgelegt. Hierzu wurden zum Bilanzstichtag 31.12.2013 Kreditportfolien ausgewählt, von denen vermutet wurde, dass sie besonders risikoreich, überbewertet oder fehllklassifiziert sind (EZB, 2014a). Weiterhin wurden schwer zu bewertende Titel der Handelsbücher betrachtet. Die EZB bezifferte das untersuchte Volumen auf 3,7 Billionen Euro oder 58 % der risikogewichteten Aktiva der einbezogenen Banken. Insgesamt waren rund 6 000 Mitarbeiter von Aufsichtsbehörden und externen Wirtschaftsprüfern eingebunden. Als Ergebnis wurde die Kapitallücke veröffentlicht, die allein aus Neubewertungen im Rahmen der Asset Quality Review resultiert.

Mit dem **Stresstest** wurde ermittelt, wie die um die Ergebnisse der Asset Quality Review berichtigten Bankbilanzen auf ungünstige makroökonomische Entwicklungen und Marktstress bis zum Jahr 2016 reagieren. Die Stresstestresultate wurden von den Banken selbst berechnet, EZB und nationale Bankenaufsichtsbehörden waren für Qualitätskontrollen zuständig. Der Stresstest umfasste zwei Szenarien. Das **Basisszenario** entsprach der makroökonomischen Winterprognose 2014 der Europäischen Kommission, ergänzt um eine Projektion für das Jahr 2016. Das **negative Szenario** wurde vom ESRB (2014a) entwickelt. Es umfasste unter anderem einen Anstieg der Langfristzinsen mit länderspezifischen Auswirkungen auf die Staatsanleihezinsen, eine Erhöhung der kurzfristigen Refinanzierungskosten der Banken sowie einen Einbruch der Aktien- und Immobilienpreise. Das negative Szenario unterstellte im Euro-Raum ein Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von -0,7 %, -1,4 % beziehungsweise 0 % in den Jahren 2014 bis 2016. Für beide Szenarien wurden Kapitallücken veröffentlicht.

Banken, für die eine **Kapitallücke** ausgewiesen wurde, [TABELLE 15](#) mussten der EZB innerhalb von zwei Wochen nach der Veröffentlichung der Ergebnisse Pläne vorlegen, wie sie die Kapitallücken schließen würden. Laut EZB soll dies in erster Linie durch die Aufnahme von neuem Eigenkapital geschehen (EZB, 2014b). Sofern Banken ihre Kapitallücken nicht aus eigener Kraft und durch private Mittel schließen können, kommen staatliche Finanzhilfen im Einklang mit den Beihilferegeln in Betracht. Kapitallücken aus dem Basisszenario müssen innerhalb von sechs Monaten, solche aus dem negativen Szenario binnen neun Monaten geschlossen werden.

309. Der Kern der Bankenprüfung war die aufsichtliche Bewertung ausgewählter Vermögensgegenstände in den Bankbilanzen (**Asset Quality Review**). Durch eine Festlegung auf einheitliche Bewertungskriterien sollten Bewertungsspielräume bei problembehafteten Aktiva eingengt und Wertverluste offengelegt werden. Der **Stresstest** projizierte die Entwicklung der Bankbilanzen unter ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, verbunden mit starken Preisbewegungen auf den Finanz- und Vermögenmärkten. Allerdings weisen Stresstests methodische Schwächen auf (Borio et al., 2014).

So werden nur wenige, **willkürlich gewählte Szenarien** betrachtet. Die Aussagekraft von Stresstests wird zudem dadurch eingeschränkt, dass die Ergebnisse von einer Vielzahl von Modellannahmen abhängen. Rückkopplungseffekte zwischen dem gesamtwirtschaftlichem Umfeld und den Bankbilanzen sowie zwischen den Banken werden, wenn überhaupt, nur eingeschränkt berücksichtigt, Anpassungsreaktionen von Banken auf die Stresstestergebnisse werden ignoriert. Daher bietet der Stresstest **keine Gewähr**, dass alle relevanten Risiken aufgedeckt werden. Dennoch kann er relevante Informationen für die Marktteilnehmer offenbaren, indem er spezifische Schwächen der Banken offenlegt. Außerdem sind an die Stresstestergebnisse Sanktionen der Bankenaufsicht geknüpft, sodass sie schon deshalb marktrelevante Informationen darstellen.

310. Rückblickend zeigt sich bei der Ausgestaltung der Bankenprüfung eine Reihe von Schwächen. Der **Zeitrahmen** war politisch gewollt sehr **knapp**, was eine sorgfältige Verknüpfung (**Join-up**) von Asset Quality Review und Stresstest erschwerte. Weil sich die neuen Aufsichtsstrukturen noch im Aufbau befinden, war die EZB von der Expertise nationaler Bankenaufseher und externer Berater abhängig. Dies ging so weit, dass die Portfolios, die im Rahmen der Asset Quality Review untersucht wurden, von den nationalen Aufsehern selbst vorgeschlagen wurden. Angesichts offensichtlicher Interessenkonflikte zwischen nationalen Aufsehern und EZB ist dies kritisch zu sehen.

Interessenkonflikte bestehen zudem zwischen der EZB und den Regierungen der Mitgliedstaaten. Die EZB hat als Bankenaufseherin ein starkes Eigeninteresse an einer gründlichen Bilanzprüfung. Die Politik hat hingegen kein Interesse daran, dass allzu große Probleme aufgedeckt werden, weil dies den Einsatz nationaler Steuermittel nach sich ziehen könnte. Die Fortsetzung der Strategie, die Sanierung der Bankbilanzen durch geldpolitische Maßnahmen über die Zentralbankbilanz zu erreichen, ist aus Sicht der Regierungen bequemer. Daher verwundert es nicht, dass die wiederholt von der EZB geforderten fiskalischen Backstops, wenn überhaupt, nur sehr spät eingerichtet wurden. Notwendige Vereinbarun-

gen zwischen den Regierungen über Lastenteilungen bei grenzüberschreitend tätigen Instituten (JG 2013 Ziffern 375 ff.) wurden nicht getroffen.

Ergebnisse der Bankenprüfung

- 311.** Die Bankenprüfung offenbarte bei **25 Banken** einen Kapitalbedarf in Höhe von insgesamt **25 Mrd Euro**. Dies entspricht etwa 0,3 % der risikogewichteten Aktiva der geprüften Banken (Stand Ende 2013) und ist somit relativ zur Größe des gesamten Finanzsystems gering. Bei den durchgefallenen Banken macht der Kapitalbedarf 2,5 % der risikogewichteten Aktiva aus, was immerhin 25 % ihres harten Kernkapitals entspricht (jeweils Median).

Bereits vor Abschluss der Bankenprüfung hatten viele der geprüften Banken **neues Eigenkapital** aufgenommen. So wurden von Januar bis September 2014 netto 36 Mrd Euro emittiert. Bei 12 Banken reichte dies aus, die ermittelte Kapitalücke zu decken. In 5 weiteren Fällen ist aufgrund geplanter Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen keine Kapitalaufnahme nötig (EZB, 2014c). Somit sind zusätzliche Kapitalmaßnahmen nur bei **8 Banken** erforderlich, die **6,4 Mrd Euro** Kapital beschaffen müssen. Angesichts dieser Größenordnungen überrascht es nicht, dass Erschütterungen an den Finanzmärkten oder gar ein Wiederaufflammen der Staatsschuldenkrise ausblieben.

- 312.** Auffällig ist die **regionale Konzentration** der durchgefallenen Banken auf diejenigen Länder, die von der Krise im Euro-Raum besonders stark betroffen sind. [TABELLE 15](#) Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Zypern beheimaten 17 der 25 Problemfälle, was 92 % des identifizierten Kapitalbedarfs entspricht, obwohl auf sie nur 21 % der risikogewichteten Aktiva entfallen (Stand Ende 2013). In Spanien, das bereits ein bankenspezifisches Anpassungsprogramm

▸ TABELLE 15

Ergebnisse der Bankenprüfung durch die EZB¹

Länder	Geprüfte Banken		Kapitalücke			Eigenkapitalaufnahme ²	Buchwertanpassung durch AQR ³	
	Anteil ⁴ (%)	Anzahl Banken	Anzahl Banken	Mio Euro	in Relation zu RWA ⁵ (%)	in Relation zu RWA ⁵ (%)	in Relation zu RWA ⁵ (%)	in Relation zu CET1 ⁶ (%)
Frankreich	30,5	13	1	129	0,0	0,1	- 0,2	- 2,1
Deutschland	20,8	25	1	229	0,0	1,0	- 0,5	- 3,6
Spanien	14,2	15	1	32	0,0	0,2	- 0,2	- 1,8
Italien	10,4	15	9	9 679	0,8	0,9	- 1,0	-10,0
Irland	2,8	5	1	855	0,4	0,0	- 0,4	- 2,6
Griechenland	1,6	4	3	8 721	4,2	3,2	- 3,7	-28,5
Portugal	1,0	3	1	1 137	0,9	- 0,6	- 1,2	- 9,9
Zypern	0,3	4	3	2 365	6,2	6,8	- 2,2	-31,3
Sonstige ⁷	18,5	46	5	1 470	0,1	- 0,3	- 0,7	- 5,2

1 – Eigene Berechnungen. 2 – Eigenkapitalaufnahme (CET1-Instrumente) aller Banken eines Landes abzüglich Rückkäufe und Rückzahlungen in den Monaten Januar bis September 2014. 3 – Anpassung der Buchwerte der Aktiva durch die Asset Quality Review (AQR). 4 – Bilanzsumme der geprüften Banken eines Landes in Relation zur gesamten Bilanzsumme aller geprüften Banken zum Jahresende 2013. 5 – Risikogewichtete Aktiva zum Jahresende 2013. 6 – Hartes Kernkapital zum Jahresende 2013. 7 – Übrige Länder des Euro-Raums und Litauen.

Quelle für Grundzahlen: EZB

Daten zur Tabelle

SVR-14-401

durchlaufen hat, weist hingegen nur eine Bank eine Kapitallücke auf (0,1 % des gesamten Kapitalbedarfs).

In **Italien** sind allein 9 Banken betroffen (39 % des gesamten Kapitalbedarfs), darunter die drittgrößte Bank des Landes (Banca Monte dei Paschi di Siena), die trotz Kapitalaufnahme eine Lücke von 2,1 Mrd Euro aufweist. Die durchgefallenen Banken repräsentieren rund 23 % der gesamten Aktiva des italienischen Bankensystems. Dies zeigt, wie stark sich die lang anhaltende Krise der italienischen Volkswirtschaft auf die Bankbilanzen ausgewirkt hat.

In **Deutschland** wies mit der Münchener Hypothekenbank nur eine Bank eine Kapitallücke auf, die jedoch durch Kapitalaufnahme im laufenden Jahr bereits geschlossen wurde. Somit haben alle deutschen Banken den Test bestanden. Zwar kam es in der AQR zu Neubewertungen, beispielsweise bei den Schiffskrediten, allerdings entsprachen diese mit 6,7 Mrd Euro nur 0,5 % der risikogewichteten Aktiva.

313. Die Anpassungen der Buchwerte der Aktiva im Rahmen der **AQR**, die auch solche Banken betreffen, bei denen keine Kapitallücken festgestellt wurden, belaufen sich insgesamt auf rund **48 Mrd Euro**. Das entspricht 4,8 % des harten Kernkapitals (0,6 % der risikogewichteten Aktiva) der geprüften Banken zum Jahresende 2013. Allerdings zeigt sich auch hier eine erhebliche **Heterogenität** zwischen den Banken und über die Länder hinweg. ↘ **TABELLE 15** Die Korrekturen fielen bei den schwächer kapitalisierten Banken tendenziell stärker aus. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Banken zuvor Ermessensspielräume bei der Bewertung eigenkapitalschonend ausgenutzt und notwendige Abschreibungen hinausgezögert hatten, möglicherweise unter Duldung der Aufsicht.
314. Es stellt sich die Frage, ob die EZB die selbstgesteckten Ziele – Transparenz, Reparatur und Vertrauen – durch die Bankenprüfung erreicht hat. Insgesamt wurde die **Transparenz** sicherlich erhöht, beispielsweise durch die Verwendung harmonisierter aufsichtlicher Standards bei der Bewertung von Bankaktiva. Die zukünftige Marktbewertung wird hierüber einen gewissen Aufschluss geben können. In den vergangenen Jahren lagen die Marktwerte des Eigenkapitals vieler Banken deutlich unter den Buchwerten (JG 2013 Ziffer 365). Sofern die Bankenprüfung die gewünschte Transparenz erzeugt, sollten sich die Marktbewertungen den Buchwerten wieder annähern.

Unklar ist, ob die Maßstäbe streng genug angesetzt wurden. Es wäre denkbar, dass die EZB nicht konsequent genug vorging, weil ihr die fiskalische Rückendeckung durch die Mitgliedstaaten und funktionsfähige Abwicklungsmechanismen fehlten. Allerdings lässt sich die **Strenge der Bankenprüfung** auf Basis der öffentlich verfügbaren Informationen nicht objektiv beurteilen.

Die **Reparatur**, also der Umgang mit den identifizierten Kapitallücken, ist die erste wichtige Aufgabe der EZB in ihrer neuen Rolle als Bankenaufsichtsbehörde. Die EZB sollte die bestehenden Probleme konsequent angehen und sich in den zu erwartenden Konflikten mit den nationalen Aufsehern behaupten, sodass zumindest bei diesen Banken tatsächlich eine Rekapitalisierung stattfindet. Da-

von wird es wesentlich abhängen, ob die Marktteilnehmer **Vertrauen** in die EZB als neue Bankenaufsicht und in die Solvenz der Banken fassen werden.

315. Der Start in die Bankenunion ist nun vollzogen. Sofern die Banken sich angesichts der Unsicherheiten über die Bankenprüfung bei der Kreditvergabe zurückgehalten haben sollten, könnte der Abschluss der Bankenprüfung zu einer Belebung des Kreditmarkts führen. Eine allgemeine Stärkung der Eigenkapitalbasis der Banken des Euro-Raums wird es infolge der Bankenprüfung vermutlich nicht geben. Selbst durch die bereits im Jahr 2014 erfolgten Kapitalaufnahmen erhöhte sich der Anteil des harten Kernkapitals an der Bilanzsumme der geprüften Banken um lediglich 0,16 Prozentpunkte. Eine Marktberreinigung durch Schließung von Banken ist ebenfalls unwahrscheinlich.

Es bleibt zu hoffen, dass sich nicht bereits kurz nach der Bankenprüfung neue Schwächen bei Finanzinstituten zeigen, die den Test bestanden haben, so wie es in früheren Stresstests der Fall war (JG 2011 Ziffer 221). Noch problematischer wäre es allerdings, wenn die EZB solche Schwächen unter den Teppich kehren und mit geldpolitischen Maßnahmen kaschieren würde, um ihre Reputation als Bankenaufsicht nicht zu gefährden.

III. ABWICKLUNG IN DER BANKENUNION: GLAUBWÜRDIGKEIT STÄRKEN

316. Die Verwerfungen nach der Insolvenz von Lehman Brothers im September 2008 führten der Welt vor Augen, welche Auswirkungen der Zusammenbruch systemrelevanter Banken auf das Finanzsystem und die Volkswirtschaft haben kann. Die Regierungen sprachen weitreichende Garantien für das Finanzsystem aus und retteten angeschlagene Banken, statt sie abzuwickeln. Paradoxiertweise bewirkte somit die ausbleibende Rettung eines systemrelevanten Instituts eine massive Ausdehnung der impliziten staatlichen Garantien im Finanzsystem.

↳ ZIFFERN 301 FF.

In vielen Ländern gab es damals keine Regeln für den Umgang mit Banken in Schieflage, die den Systemschutz in ausreichendem Maße berücksichtigten. Die länderübergreifende Zusammenarbeit schlug mangels im Voraus festgelegter bindender Regeln und Verfahrensweisen fehl. Einer der wichtigsten auf Ebene der G20 im Jahr 2008 angestoßenen Reformstränge ist daher die Einrichtung **spezieller Abwicklungsregime für Banken**.

317. Die **Krise im Euro-Raum** offenbarte spezielle Probleme in der Europäischen Währungsunion. Zum einen konnten Mitgliedstaaten, die beispielsweise durch heimische Bankenrettungen fiskalisch unter Druck gerieten, nicht davon ausgehen, dass die Zentralbank im Zweifel liquide Mittel zur Begleichung der Staatsschulden zur Verfügung stellen würde. Da die Banken selbst in großem Umfang Staatsschuldtitel hielten, **verstärkten sich Banken- und Staatsschuldenkrise** gegenseitig.