
Europäische Bankenunion

FRITZ BREUSS

Fritz Breuss, WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: Fritz.Breuss@wifo.ac.at, Fritz.Breuss@wu.ac.at

Zusammenfassung: Die anhaltende Eurokrise, die sich in einer deutlich schlechteren Konjunkturlage in Europa als in den USA spiegelt, hat nicht zuletzt ihre Ursache in der nach wie vor schleppenden Umsetzung der Reformen des Finanzsektors. Während die Lücken in der wirtschaftspolitischen Architektur der WWU durch tiefgreifende Änderungen weitgehend geschlossen wurden, hinkt die Reform und damit Stabilisierung des Bankensektors deutlich nach, selbst fünf Jahre nach Lehman Brothers. Von der großen Lösung einer „Europäischen Bankenunion“ wird zunächst nur die Europäische Bankenaufsicht (SSM) im Jahr 2014 umgesetzt. Die weiteren Schritte – ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus und eine einheitliche Einlagensicherung – folgen später. Bis es zur „Europäisierung“ kommt, erfolgt die Bankenabwicklung zunächst national nach einheitlichen EU-Regeln.

Summary: The ongoing Euro crisis and the worse economic development in Europe compared to that in the United States is grounded in the delayed implementation of reforms of the banking sector. Whereas the leaks in economic governance of EMU have been fixed the banking sector is still not stabilized, even five years after Lehman Brothers. From the grand solution of a “European Banking Union” only the first pillar, the European Bank Supervision (SSM) will come into effect in 2014. The other necessary steps – the single resolution mechanism and the single deposit guarantee mechanism – will follow later. Until the “Europeanization” will take place the bank recovery and resolution will be managed nationally based on EU law.

→ JEL Classification: E42, E61, F15, F33, F41, F53

→ Keywords: Economic and Monetary Union, Eurozone, European Integration, Banking Union

I Einleitung

Die anhaltende Euro-Krise ist das Ergebnis von mindestens drei interagierenden Ursachen: einer Leistungsbilanzkrise (unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit der Eurozonen-Mitglieder), einer Staatsschuldenkrise und einer Bankenkrise. Vorangegangen ist der Euro-Krise eine globale Finanz- und Wirtschaftskrise (GFC) 2008/09, die wiederum ihren Ausgang in den USA nahm, als die Immobilienblase platzte und viele systemrelevante Banken in den Abgrund stürzte. Die Pleite der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 löste dann international eine Bankenkrise aus, weil der Interbankenmarkt praktisch zusammenbrach und die Kreditvergabe an den Realsektor stoppte. Zudem verstärkten sich die drei Krisenursachen in der Eurozone (insbesondere in den Peripherieländern) nach der GFC so stark, dass es zur sogenannten Euro-Krise (keiner Krise des Euro) seit Anfang 2010 kam. Bereits fünf Eurozonen-Mitglieder – vor allem in der Peripherie – stehen in der einen oder anderen Konstellation unter dem Euro-Rettungsschirm, wobei die Ursachen variieren. Griechenland wäre wegen seiner Überschuldung ohne Euro-Rettung Pleite gegangen. In Irland führte das Platzen der Immobilienblase zu einer Krise der Banken und nach ihrer Verstaatlichung zu einer Staatsschuldenkrise. In Portugal führte die GFC zu einer Staatsschuldenkrise. In Spanien – ähnlich wie in Irland – wurde der Immobilienboom den Banken zum Verhängnis. In Zypern rissen die Banken den Staat in die Krise. Allen Problemländern der Eurozone (mit Ausnahme Irlands) ist auch gemeinsam, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Kern der Eurozone seit Jahren zurückgefallen ist und sich dadurch makroökonomische Ungleichgewichte (vor allem in den Leistungsbilanzen) aufbauten. Seit den strikten Sanierungs- und Reformauflagen der Troika haben sich diese Ungleichgewichte wieder verkleinert, die Peripherieländer sind aber in eine tiefe Rezession (mit stark steigender Arbeitslosigkeit) abgeglitten, aus der sie sich erst langsam erholen.

Es ist bemerkenswert, dass die Vereinigten Staaten, die die GFC ausgelöst haben, sowohl die „Große Rezession“ 2009 (reales BIP $-3,1$ Prozent) als auch die Erholung seither besser gemeistert haben als Europa (EU $-4,3$ Prozent, Eurozone $-4,4$ Prozent). Während die Eurozone 2012 und 2013 in eine Nachfolgerezession schlitterte, geht es mit den USA – wenn auch langsam – aufwärts. Im Gegensatz zur Eurozone gelingt es den USA, die über eine gut funktionierende Währungsunion verfügen, offensichtlich besser, Wirtschaftskrisen, die ihren Ursprung im Bankenreich haben, flexibler zu lösen. In der EU haben die Krisen die Schwächen der wirtschaftspolitischen Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) schonungslos offengelegt. Seit Ausbruch der Euro-Krise wird eifrig versucht, diese Lücken zu schließen. Mit der neuen wirtschaftspolitischen Architektur (bessere wirtschaftspolitische Steuerung – New Economic Governance) durch das „Sechserpaket“ (Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und einer Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte, Fiskalpakt, Euro-Plus-Pakt, „Zweierpaket“) will die EU/Eurozone zumindest zwei der Krisenursachen (Staatsschulden- und Leistungsbilanzkrise) in den Griff bekommen (Breuss 2013). Eine Stabilisierung des Bankensektors und damit die Vermeidung künftiger Banken Krisen soll durch die Schaffung einer Europäischen Bankenunion (EBU) erreicht werden. Letztere würde auch ein weiterer Baustein zur Komplettierung des Binnenmarktes sein.

2 „Lange Leitung“ bei der internationalen Bankenreform

Kurz nach der Lehman-Pleite hat die G20 auf ihrer Tagung in Washington am 15. November 2008 bereits die Hauptprobleme des internationalen Bankensystems identifiziert:

1. *„Too big to fail“*: Die Staaten (Steuerzahler) mussten als eine Art „Lender of last resort“ zur Vermeidung weiterer Bankenpleiten geradestehen. Dadurch führten Banken-zwangsläufig zu Staatsschuldenkrisen. Die zu großen, systemrelevanten Banken konnten die Staaten praktisch erpressen.
2. *Universalbankensystem*: Als Antwort auf die „Große Depression“ in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts, wurde 1933 mit dem „Glass-Steagall Act“ ein Trennbankensystem eingeführt: Investmentbanking wurde vom normalen Bankengeschäft getrennt. Erst unter Präsident Bill Clinton wurde 1999 in mehreren Anläufen diese Regelung wieder aufgehoben und das in Europa schon lange übliche Universalbankensystem wieder eingeführt.

Seit dieser richtigen Identifizierung der Probleme des internationalen Finanzsektors, die zur Auslösung der GFC 2008/09 beigetragen haben, sind fünf Jahre vergangen, in denen auf internationaler Ebene (G20, G7, OECD, BIZ) immer neue Konzepte zur Stabilisierung des internationalen Finanzsektors vorgeschlagen wurden. Die konkrete Umsetzung hat allerdings eine „lange Leitung“. Alle Maßnahmen laufen darauf hinaus, den Finanzsektor, der bis zur Krise immer stärker dereguliert und damit zu „unverantwortlichen Praktiken“ verleitet wurde (Barroso 2012a), wieder mit intelligenten Regulierungen zu bändigen.

2.1 Reformen außerhalb der Eurozone

In den *USA* ging die Sanierung und Reform des Bankensektors rascher vor sich als in Europa. Einerseits unterliegen sowohl die Abwicklung von insolventen Banken als auch die Bankenaufsicht bereits lange eingespielten Regelungen. Zusätzlich wurde mit der sogenannten Volcker-Regel 2010 im Dood-Frank Act gesetzlich eine abgeschwächte Form des Trennbankensystems wieder eingeführt, eine Art „Sohn von Glass-Steagall“. Ein Teil der Volcker-Regel, der Banken den Handel auf eigene Rechnung und die Beteiligung an Hedge-Funds und privaten Equity-Funds verbietet, wird Ende 2013 verabschiedet (Lenz 2013b).

In der *Schweiz* wurde die Bankenkrise auch relativ gut verarbeitet und für die zwei Großbanken (UBS und Credit Swiss), die als „too big to fail“ eingestuft wurden, strengere Kapitalunterlegungspflichten als die normalen Regeln von Basel-III eingeführt. Der IMF lobt in seinem jüngsten Länderbericht (IMF 2013c; Lanz 2013a) die Schweizer Bankeninsolvenzordnung, die Einführung von „Basel III“ und die „Too big to fail“-Gesetzgebung. Kritisiert werden aber die Großbanken. Den verhältnismäßig hohen risikogewichteten Kapitalquoten stünde ein weiterhin hoher absoluter Verschuldungsgrad gegenüber. Der Leverage Ratio (Eigenkapital in Prozent der Bilanzsumme) sei bei UBS und Credit Suisse viel niedriger als jene einer Vergleichsgruppe.

Großbritannien, das zwar (immer noch) EU-Mitglied ist, aber außerhalb der Eurozone steht, hat nach der Insolvenz und Verstaatlichung der Northern Rock Bank im September 2007 versucht, seinen umfangreichen Bankensektor selbst zu regulieren. Ausgangspunkt waren die Empfehlungen der Vickers-Kommission, zunächst 2011 in einem Interim Report und 2013 in einem Endbe-

richt (Edmonds, 2013). Umgesetzt wurden sie im Financial Services Act 2012. In einer Strukturreform wurde ebenfalls ein Ende des Universalbankensystems angeregt und letztlich – ähnlich wie in den USA – eine Art „Sohn von Glass-Steagall“ eingeführt. In der Folge des Libor-Skandals hat eine hochkarätige parlamentarische Kommission vorgeschlagen, Banker auch strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen (siehe Neue Zürcher Zeitung vom 20. Juni 2013, Seite 27).

In *Frankreich* wurde im Juli 2013 die Bankenreform von beiden gesetzgebenden Kammern gebilligt. Sie sieht vor, dass ab 2015 risikoreiche Investmentaktivitäten vom Kundengeschäft getrennt werden müssen (siehe Neue Zürcher Zeitung vom 20. Juli, 26).

Auch in *Deutschland* hat der Deutsche Bundestag am 17. Mai 2013 eine schwache Form des Trennbankensystems im Rahmen des Beschlusses über das „Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ beschlossen.

2.2 Bisherige Finanzreformen in der EU/Eurozone

In der EU wurden im Liikanen-Report (2012) die beiden Problemfelder „Too big to fail“ und „Trennbankensystem“ angesprochen und Empfehlungen abgegeben. Einige Vorschläge des Liikanen-Reports wurden und werden in mehreren Gesetzesinitiativen der Europäischen Kommission (Binnenmarkt und Dienstleistungen) zu Teilaspekten der Reform des Bankdienstleistungsbinnenmarktes umgesetzt (Europäische Kommission 2013b), einige (das Problem des „Too big to fail“) wartet noch auf Umsetzung.

Zwar wurden in der EU auch bereits zahlreiche Teilreformen des Finanzsektors – einerseits in Umsetzung der Vorgaben von G20-Vorschriften und andererseits im Rahmen der Steigerung der Effizienz des Bankdienstleistungsbinnenmarktes - eingeleitet, die ersten wesentlichen Reformen des Bankensektors treten aber erst 2014 in Kraft (Umsetzung von Basel-III, einheitlicher Aufsichtsmechanismus).

Umsetzung der neuen G20-Vorschriften für das weltweite Finanzsystem in EU-Recht (eine Auswahl; Europäische Kommission 2013b):

April 2009: Hedge Fonds und Private Equity („AIFM“)

Juli 2009: Vergütung und aufsichtsrechtliche Vorschriften („CRD III“)

September 2010: Derivate („EMIR“)

November 2008 bis November 2011: Ratingagenturen: Strengere Vorschriften für Ratingagenturen traten am 20. Juni 2013 in Kraft.

Juli 2011: Vorschlag der Kommission (CRD IV-Paket) zu einheitlichen Aufsichtsvorschriften für Banken: Eigenkapital, Liquidität und Verschuldungsquote und strengere Vorschriften für Vergütung und größere Steuertransparenz („CRD IV“/„CRR“) – Vorbereitung zur Umsetzung von „Basel III“.

Januar 2014: Inkrafttreten der Umsetzung von „Basel III“ (Kapitalunterlegungspflicht und Liquiditätserfordernisse) in EU-Recht. Sie erfolgt

1 Details über den „Internationalen Regulierungsrahmen für Banken (Basel III)“ findet man auf der Webseite der Bank for International Settlements (BIS), Basel. www.bis.org/bcbs/basel3_de.htm

- durch ein *Bankenpaket* (vom Europäischen Parlament am 16. April 2013 beschlossen und am 20. Juni 2013 vom ECOFIN angenommen) bestehend aus a) einer Eigenkapital-Verordnung (CRR) und b) der 4. Auflage der Eigenkapital-Richtlinie (CRD IV; ersetzt die früheren Richtlinien 2006/48 und 2006/49); und
- einer Regelung von „*Banker-Boni*“ mit einer 1:1-Regel. D.h. Boni dürfen nur so hoch sein wie das Normalgehalt. Ausnahmen (1:2) müssen vom Aufsichtsrat genehmigt werden, entweder, wenn 66 Prozent der Aktienbesitzer, die die Hälfte der Aktien besitzen, zustimmen oder bei einer 75 Prozent-Mehrheit.

Maßnahmen der EU zur Erhöhung der Stabilität und Effizienz des Finanzdienstleistungsbinnenmarktes (eine Auswahl; Europäische Kommission 2013b):

Juli 2007: Risikobasierte Aufsichts- und Solvenzvorschriften für Versicherungsunternehmen („Solvabilität II“).

September 2009: Verordnungen zur Errichtung des Europäischen Aufsichtssystems (ESFS), das sich aus drei Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) – der Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA in London), der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA in Frankfurt) und der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA in Paris) – sowie dem für die Aufsicht auf der Makroebene zuständigen Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB bei der EZB) zusammensetzt. Dieses Finanzmarktaufsichtssystem trat am 1. Jänner 2011 in Kraft.

August 2010: Verstärkte Aufsicht von Finanzkonglomeraten

September 2010: Leerverkäufe und Credit Default Swaps

Dezember 2010: Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums („SEPA“)

Viele andere Regelungen harren noch Vorschlägen der Kommission (zum Beispiel Struktur-reformen bei Banken; Regelung finanzieller Benchmarks (wie Libor und Euribor); innovative Zahlungsdienste (Kreditkarten² etc.), Schaffung langfristiger europäischer Investmentfonds.

3 Probleme des europäischen Bankensektors

Zunahme an notleidenden Forderungen von Banken: Seit Ausbruch der GFC 2008/09 hat die Zahl der „bad“ oder „non-performing loans“ (NPL) (Notleidende Forderungen von Banken) – besonders in den Peripherieländern (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien) – stark zugenommen (Sachverständigenrat 2012: 157, Europäische Kommission 2013c). Auch eine Studie von Ernst & Jounq (2012) deutet in diese Richtung. Nach deren Prognosen dürfte in der Eurozone im Jahr 2013 das Volumen der „Bad loans“ auf 918 Milliarden Euro anwachsen (ein Anstieg um 80 Milliarden Euro innerhalb eines Jahres). Das entspricht 9,5 Prozent des BIP der Eurozone. Der Anteil der „Bad loans“ an den Gesamtforderungen ist am höchsten in Spanien (15,5 Prozent), Italien (10,2 Prozent) und gering in Deutschland (2,7 Prozent). Im Durchschnitt der Eurozone beträgt er 7,6 Prozent.

2 Die Kommission hat am 24. Juli 2013 einen Verordnungsentwurf zur Deckelung der Interbanken-Enrgelte (Kreditkarten und Debitkarten) vorgelegt.

Zu großer Bankensektor in kleinen Eurozonen-Ländern: Die Zypern-Krise hat drastisch gezeigt, dass einige Eurozonen-Mitgliedstaaten über einen viel zu großen Bankensektor verfügen (Allen et al 2011, Beck 2012, Europäische Kommission 2013c, Liikanen-Report 2012:13), beziehungsweise ein einseitig auf den Bankensektor beschränktes Geschäftsmodell aufweisen, das durch die GFC 2008/09 und die folgende Euro-Krise zu großer Verletzlichkeit geführt hat. Im Jahr 2012 betrug der Anteil der Bankeinlagen am BIP in Luxemburg 2174 Prozent, in Malta 792 Prozent, in Irland 718 Prozent und in Zypern 716 Prozent. Im Vergleich dazu in der Schweiz 482 Prozent, in Österreich 380 Prozent und in Slowenien 143 Prozent. Dagegen war der entsprechende Anteil in großen EU-Ländern eher bescheiden. In Großbritannien 504 Prozent, in Deutschland 311 Prozent und in den USA gar nur 91 Prozent.

Große Verflechtung im europäischen Bankenverkehr mit der Gefahr von „spill-overs“ und Ansteckung im Fall von Bankkrisen: Der grenzüberschreitende Bankenverkehr (Forderungen und Verpflichtungen) weist einerseits einen „Nachbarschaftseffekt“ auf (das heißt Deutschlands Banken handeln stark mit Kunden/Banken in Nachbarstaaten, wie zum Beispiel in Frankreich und vice versa; Banken in Belgien machen Geschäfte mit Banken in den Niederlanden etc.), aber gleichzeitig gibt es einen starken „Bias“ in Richtung Großbritannien. Durch die herausragende Rolle Londons als internationaler Bankenplatz sind die grenzüberschreitenden Bankgeschäfte mit Großbritannien stärker als die Nachbarschaftsgeschäfte. Deutschlands Bankgeschäfte mit Großbritannien machen 47 Prozent aus, mit dem engsten Nachbarn Frankreich nur zwölf Prozent und mit der Schweiz zehn Prozent. Ähnliche Größenordnungen weisen die anderen Eurozonen-Banken auf. Auch die Banken der USA machen mit jenen in Großbritannien 53 Prozent der gesamten grenzüberschreitenden Bankgeschäfte aus (Tonzer 2013: 20).

Bankensektor in der Euro-Peripherie anpassungsbedürftig: In ihrem jüngsten Finanzmarktstabilisierungsbericht kommt der IMF (2013a: 17) anhand von vier Bankbilanzindikatoren (Absorptionskapazität bei Verlusten von Banken oder Kapitalunterlegungsquoten laut Basel-III; Einlagenqualität oder Anteil der NPL; Anteil Kredite zu Einlagen; Profitabilität) zum Schluss, dass die Peripherieländer der Eurozone (Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien) die schlechtesten Noten aufweisen und daher massiven Anpassungsbedarf haben (siehe auch Ferber 2013).

Hohe Staatsverschuldung durch Bankenrettung (Der Staat als „Lender of last resort“): Die staatlichen Interventionen zur Stützung des Bankensektors seit Ausbruch der GFC 2008/09 hat nach jüngsten Daten von Eurostat (Baciulis 2013) dramatische Ausmaße angenommen. Die staatlichen Stützungsmaßnahmen hatten verschiedene Formen (Direkthilfen mit Partizipationskapital, geldpolitische Operationen, allgemeine fiskalische Stützungsmaßnahmen bis hin zur Verstaatlichung von Banken). Die Nettokosten der Bankenrettungsprogramme (der Staat spielte „Lender of last resort“) spiegeln sich in einer kumulierten Vergrößerung der Staatsschulden bis zum Jahr 2012 um 690 Milliarden Euro in EU-27 (oder 5,2 Prozent des BIP) und um 520 Milliarden Euro in der Eurozone (oder 5,5 Prozent des BIP). Sie erhöhten das Budgetdefizit von EU-27 um 0,5 Prozent des BIP im Jahr 2010 (Höhepunkt) und machten 2012 immer noch 0,4 Prozent aus (in der Eurozone 0,7 Prozent beziehungsweise 0,6 Prozent). In Irland war im Jahr 2010 der Anteil des Defizitanstiegs durch die Verstaatlichung der Banken am größten: das Gesamtdefizit betrug 30 Prozent, davon 20 Prozent des BIP durch die Bankenverstaatlichung. In Portugal stieg das Budgetdefizit 2010 auf zehn Prozent des BIP, der Anteil der Bankenrettung war mit einem Prozent relativ gering. Im Jahr 2012 war der Beitrag der Bankenrettung in Griechenland (dadurch Anstieg des Budgetdefizits) mit vier Prozentpunkten des BIP besonders groß, gefolgt von Spanien mit 3,6 Prozentpunkten. In anderen EU-Ländern (Belgien, Lettland, Österreich, Portugal und Zypern

– noch nicht eingerechnet die Rettungsaktion vom März 2013) erhöhten die Kosten der Bankenrettung das Budget um jeweils 0,2 Prozentpunkte. Diese Kapitaltransfers wurden von Eurostat als defiziterhöhende Staatsausgaben behandelt und nicht als Finanztransaktionen (Erwerb von Beteiligungen; wie im Falle der Schweizer Bankenrettung). Aber unabhängig davon, erhöhen alle Formen der Kapitalinjektionen in den Finanzsektor die Staatsschulden, weil der Staat die Beteiligungen finanzieren muss.

Zögerliche Bankenreform ist Hauptgrund für neuerliche Rezession in der Eurozone: Laut IMF (2013b, 2013d) ist die nach wie vor schleppende Umsetzung der Reform des Finanzsektors einer der Hauptgründe für das neuerliche Abdriften der Eurozone (und der EU) in eine Rezession. Während die Wirtschaft (reales BIP) der USA 2012 (+2,2 Prozent), 2013 (+1,7 Prozent) und 2014 (+2,7 Prozent) wächst, ist die Eurozone in einer Rezession (−0,6 Prozent, −0,6 Prozent und +0,9 Prozent). Ähnlich sind die Prognosen der Europäischen Kommission (2013a) und der OECD (2013) für das Jahr 2013 für die Eurozone (−0,4 Prozent beziehungsweise −0,6 Prozent).

4 Europäische Bankenunion

Die GFC 2008/09 aber vor allem die diversen Rettungsmaßnahmen in der Eurozone seit Ausbruch der Euro-Krise – oftmals bedingt durch Banken Krisen – hat den Ruf nach einer Schaffung einer Bankenunion laut werden lassen (Europäische Kommission 2012b, Sachverständigenrat 2012, CESifo Forum 2012, Breuss 2012).

4.1 Begründung und Visionen

Eine stärkere Integration des europäischen Bankensektors in einer „Bankenunion“ lässt sich schon aus den zuvor aufgezeigten „Problemen des europäischen Bankensektors“ ableiten. Vor allem gilt es „Staatsschulden und Bankschulden voneinander zu entkoppeln und damit den Teufelskreis zu durchbrechen, der den Steuerzahler bereits über 4,5 Billionen Euro (beziehungsweise 37 Prozent des EU-BIP) für Bankenrettungen in der EU gekostet hat“ (Europäische Kommission 2012b: 2).

Cœuré (2012) findet noch eine weitere Begründung für eine EBU. Seit Beginn der Euro-Krise gibt es eine enge Beziehung von Banken zu Staatsschulden und der Einschätzung der Ratingagenturen (siehe auch Gros 2013 und Mayer 2013). Die Staatsschuldenkrise hat auch zu einer Fragmentierung der Kreditmärkte in der Eurozone geführt, die – zusätzlich zur Fragmentierung der Staatsanleihenmärkte (Anstieg der Zinsspreads nach der Griechenlandkrise) – sowohl Banken als auch den privaten Nichtbankensektor betraf. Seit Ausbruch der Euro-Krise Anfang 2010 gibt es – vor allem in den Peripheriestaaten der Eurozone – eine hohe Korrelation zwischen Kreditwürdigkeit von Staaten (CDS-Prämien für Staatsanleihen) und Kreditwürdigkeit von Banken (Bank-CDS-Prämien). In den USA mit einer gut integrierten Fiskal- und Bankenunion, mit Schocks absorbierenden Mechanismen (fiscal federalism) auf Bundesebene, glaubwürdige Disziplin auf Ebene der Bundesstaaten (echtes „No-Bail-out“) und einem zentralen Aufsichtsmechanismus zur Überwachung und Auflösung von Banken (Bankinsolvenzrecht) gibt es keine Korrelation zwischen CDS-Prämien für Banken und Staaten. Übrigens auch nicht in Deutschland!

Auf Basis des ersten Berichts des Präsidenten des Europäischen Rates, Van Rompuy (2012a), vorgelegt am 26. Juni 2012 – in enger Kooperation mit den Präsidenten der Kommission und der EZB – ersuchten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone (Eurozone 2012) und im Europäischen Rat (2012a) am 29. Juni 2012 die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine gemeinsame Bankenaufsicht auszuarbeiten. Am 12. September 2012 legte dann die Europäische Kommission (2012b) einen „Fahrplan“ für eine „Bankenunion“ vor.

Die Vorschläge der Kommission beruhen auf den Visionen zur Schaffung einer dreistufigen Bankenunion, wie sie im Bericht von Van Rompuy (2012a) angedacht und dann zuletzt am 6. Dezember 2012 (Van Rompuy 2012b) verfeinert wurden. Dieser Plan für eine stabile und wohlhabende WWU basiert auf vier wesentlichen Bausteinen:

1. Ein integrierter Finanzrahmen;
2. ein integrierter Haushaltsrahmen;
3. ein integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen zur Sicherstellung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit; und
4. Sicherstellung der demokratischen Legitimität und der Rechenschaftspflicht bei der Beschlussfassung in der WWU.

Der „Van-Rompuy-Plan“ zur Schaffung einer neuen WWU vom Dezember 2012 sieht (ähnlich dem Plan von Barroso 2012b) vor, dass der „Integrierte Finanzrahmen“ (Bankenunion) in drei Stufen errichtet werden soll. Zunächst (2014) ein „einheitlicher Aufsichtsmechanismus“, später ein „einheitlicher Abwicklungsmechanismus“ und ein „einheitliches Einlagensicherungssystem“. Auf diese Vorschläge zur Schaffung einer Europäischen Bankenunion haben sich die Staats- und Regierungschefs bereits anlässlich der Tagungen des Europäischen Rates (2012a, 2012b) am 29. Juni 2012 und zuletzt am 13.–14. Dezember 2012 verständigt und die Gesetzgeber (die Kommission, Europäisches Parlament) beauftragt, entsprechende rechtliche Schritte vorzubereiten.

4.2 Der große Wurf in drei Schritten

Nach der Euro-Krise mit der für die Steuerzahler unheilvollen Verknüpfung von Banken- und Schuldenkrisen zielt die EU auf eine große Lösung ab, das heißt auf eine stärkere Überwachung und Vereinheitlichung des europäischen Bankensektors auf EU-Ebene. Damit soll letztlich der Binnenmarkt durch jenen für Finanzdienstleistungen komplettiert werden und ein „integrierter Finanzrahmen“ für die WWU geschaffen werden. Dies soll in drei Schritten gelingen³.

4.2.1 Europäische Bankenaufsicht bei der EZB

Das erste Schlüsselement zur Schaffung einer Europäischen Bankenunion, die Europäische Bankenaufsicht ist rechtlich auf Schiene gebracht. Ab März 2014 sollen die „bedeutenden“ Kre-

³ Die Europäische Kommission (2012a) spricht sogar von vier Säulen der EBU: 1) eine einheitliche EU-Einlagensicherung für alle EU-Banken, 2) eine gemeinsame Abwicklungsbehörde und ein gemeinsamer Fond für die Abwicklung von grenzüberschreitenden Banken, 3) eine einheitliche EU-Überwachungsbehörde, und 4) ein einheitliches Regelwerk (single rule book) für die Überwachung aller Banken.

ditinstitute der teilnehmenden Mitgliedstaaten, mindestens 150 Banken der Eurozone direkt von der Europäischen Zentralbank (EZB) überwacht werden. Der *einheitliche Aufsichtsmechanismus* für die Banken (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter der Leitung der EZB ist nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einer Bankenunion in der Eurozone. Die direkte Bankenhilfe (Rekapitalisierung) aus dem Euro-Rettungsfonds ESM sollte ursprünglich bereits ab 2013 möglich sei. Darauf hatten sich die Staats- und Regierungschefs am 19. Oktober 2012 und die EU-Finanzminister am 13. Dezember 2012 verständigt. Allerdings dürfte dies kaum vor Herbst 2014 möglich sein, weil zuerst die Europäische Bankenaufsicht funktionsfähig sein muss.

Nach einer vorläufigen Einigung des Europäischen Parlaments (EP) mit den EU-Mitgliedstaaten unter der irischen Präsidentschaft (Einigung im „Trilog“) am 19. März 2013 dürfte das EP nach Durchsetzung seiner Änderungswünsche bezüglich der Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber dem Parlament zustimmen. Die Inkraftsetzung dürfte Ende 2013 erfolgen.

Das Gesetzespaket zur ersten Stufe der Bankenunion (SSM) besteht aus *zwei Verordnungen*. Die erste regelt die zukünftigen Kompetenzen der Europäischen Zentralbank (EZB) und die zweite diejenigen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) in der zukünftigen gemeinsamen Bankenaufsicht.

Rechtliche Basis und Kompetenzverteilung EZB und nationale Aufsicht:

Die *Verordnung des Rates* (COM(2012) 511 final, 2012/0242 (CNS)) zur „Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB“, das heißt die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) basiert auf Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der die Rechtsgrundlage für die Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute (mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen) auf die Europäische Zentralbank (EZB) bildet.

Aufgaben der EZB (Artikel 4): Die EZB wird mit bestimmten Aufgaben im Zusammenhang mit der Beaufsichtigung von Kreditinstituten betraut, die in Mitgliedstaaten des Euroraums niedergelassen sind („teilnehmende Mitgliedstaaten“). Die EZB wird ihre Aufgaben im Rahmen des ESFS wahrnehmen und eng mit den nationalen Aufsichtsbehörden und der EBA zusammenarbeiten. Die EZB verfügt über die ausschließliche Zuständigkeit für die Wahrnehmung der in Artikel 4 aufgezählten Aufgaben zur Beaufsichtigung sämtlicher in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstitute:

Unter anderem wird die EZB die zuständige Behörde sein für die Lizenzerteilung und die Zulassung von Kreditinstituten, die Prüfung qualifizierter Beteiligungen, die Sicherstellung der Einhaltung der Eigenkapitalanforderungen und der Angemessenheit des internen Kapitals im Verhältnis zum Risikoprofil eines Kreditinstitutes, die Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis sowie für Aufsichtsaufgaben in Bezug auf Finanzkonglomerate. Zudem wird die EZB die Einhaltung von Bestimmungen zum Verschuldungsgrad und zur Mindestliquiditätsquote sicherstellen, Kapitalpuffer festlegen und in Abstimmung mit den Abwicklungsbehörden frühzeitig intervenieren, wenn eine Bank gegen aufsichtsrechtliche Eigenkapitalvorschriften verstößt oder zu verstoßen droht. Auch Stresstests bei Kreditinstituten – bisher die ausschließliche Kompetenz der EBA – kann die EZB im Rahmen des ESM durchführen. Weitere Kompetenzen der EZB

(Prüfungen vor Ort) werden in den Artikeln 9 bis 11 geregelt und Sanktionen (Geldstrafen bis zu zehn Prozent des jährlichen Gesamtumsatzes) in Artikel 15.

Aufgaben der nationalen Aufsichtsbehörden (Artikel 5): Die nationalen Behörden bleiben weiterhin im Verbraucherschutz tätig, bekämpfen Geldwäsche und beaufsichtigen Kreditinstitute aus Drittländern, die Zweigstellen in Mitgliedstaaten haben und grenzüberschreitende Dienstleistungen anbieten.

In Deutschland hat das Bundeskabinett am 8. Mai 2013 einen Gesetzesentwurf zur Übertragung von Kompetenzen der nationalen Bankenaufsicht auf die Europäische Zentralbank (SSM)-Verordnung beschlossen. Zentrale Fragen bleiben im Gesetzesentwurf unbeantwortet. So kann die Bundesregierung derzeit nicht abschließend bestätigen, welche deutschen Banken der EZB-Aufsicht unterstellt werden, welcher Aufwand auf die deutsche Aufsichtsbehörde (BaFin) zukommt und – der eigentliche Knackpunkt – wie BaFin und EZB zusammenarbeiten sollen (EurActiv 2013).

Kooperation EZB und EBA:

Die *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates* (COM(2012) 512 final, 2012/0244 (COD) zur „Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung der EBA und der Zusammenarbeit mit der EZB im Rahmen des SSM“ soll ein Gleichgewicht zwischen Mitgliedstaaten der Eurozone und jenen außerhalb der Eurozone in den Entscheidungsstrukturen von EBA gewährleisten. Die rechtliche Basis ist – wie bei Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 – Artikel 114 AEUV.

Die neue EBA-Verordnung regelt vor allem die kooperierende Zusammenarbeit in Aufsichtsfragen mit der EZB. In Vorbereitung auf die praktische Umsetzung der SSM wurde der für 2013 vorgesehene Banken-Stresstest, den üblicherweise die EBA durchführt (und in der Vergangenheit nicht immer rühmliche Ergebnisse zeigte), auf 2014 verschoben (siehe FAZ-Net, 16. Mai 2013). Die EZB möchte zunächst selbst bei allen Banken der Eurozone eine gründliche Analyse der Bankbilanzen vornehmen.

Betroffene Banken:

Durch den SSM sollen mindestens 150 Banken der Euro-Zone direkt von der EZB überwacht werden. Kreditinstitute oder Konzerne mit einer Bilanzsumme von über 30 Milliarden Euro oder mehr als 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts eines Mitgliedstaates gelten dabei grundsätzlich als „bedeutend“. Unabhängig von diesen Kriterien beaufsichtigt die EZB mindestens die drei größten Kreditinstitute eines jeden teilnehmenden Mitgliedstaats direkt. Bei ersten Anzeichen von Problemen soll der SSM auch bei kleineren Geldhäusern eingreifen. Die EZB übernimmt auch die direkte Aufsicht über Banken, die mit EU-Geldern (aus dem ESM oder der EFSF) vor der Pleite gerettet werden.

Bisher wird davon ausgegangen, dass in Deutschland alle großen Geschäftsbanken wie die Deutsche Bank und die Commerzbank, die DZ Bank, die großen Landesbanken, eine Genossenschaftsbank (Apo-Bank) und eine Sparkasse (Hamburger Sparkasse) der EZB-Aufsicht direkt unterstellt werden. Die rund 1 500 kleinen deutschen Banken verbleiben unter der nationalen Aufsicht (EuroActiv 2013).

Teilnehmende Länder der Eurozone versus Nicht-Euro-Länder:

Im Hinblick auf die engen, grenzüberschreitenden Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten, die den Euro besitzen, sollte die Bankenunion zuerst Anwendung auf alle Mitglieder der Eurozone finden. Im Sinne einer Vertiefung des Binnenmarktes („Einheitliches Regelwerk“ für Finanzdienstleistungen) sollte die Bankenunion aber auch für andere EU-Mitgliedstaaten offen stehen. Damit wird die „Europäische Bankenunion“ zunächst nur für die Eurozone gelten, was einen weiteren Spaltpilz in die EU einpflanzen wird.

Interessenkonflikt der EZB zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht:

Um Interessenkonflikte zwischen geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Zielen der EZB zu vermeiden (siehe die Kritik vom Sachverständigenrat 2012: 186), schlägt die SSM-Verordnung eine klare Trennung zwischen Geldpolitik und Aufsicht vor (Artikel 18). Es gibt ein Aufsichtsgremium (Artikel 19), das sich aus vier vom Direktorium der EZB benannten Vertretern der EZB und jeweils einem Vertreter der für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten in den einzelnehmenden Mitgliedstaaten zuständigen Behörden zusammensetzt. Die Deutsche Bundesbank hatte sogar eine Abstimmung nach der Kapitalbeteiligung an der EZB vorgeschlagen, damit die großen Länder mehr Gewicht bekommen.

Regeln für die direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM:

Am 20. Juni 2013 haben die Finanzminister der Euro-Gruppe eine politische Einigung über Leitlinien für die direkte Rekapitalisierung notleidender Banken durch den ESM erzielt (siehe Euro-Gruppe, 2013). Bisherige Bankenhilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM; zum Beispiel im Falle Spaniens) liefen über die Staaten: sie erhielten Kredite vom ESM, die dieser zur Rekapitalisierung von Banken verwendete. Damit erhöhten sich allerdings die Staatsschulden. Um den Teufelskreis zwischen Banken- und Staatsschuldenkrisen zu durchbrechen, haben die Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 29. Juni 2012 beschlossen, dass der ESM unter bestimmten Bedingungen Banken im Euro-Raum direkt rekapitalisieren kann. Dies wird kaum vor Herbst 2014 möglich sein, weil zuerst die einheitliche Bankenaufsicht (SSM) in Betrieb gehen muss. Zwischen den einzelnen Komponenten der Gesetzgebung der Bankenunion gibt es enge Beziehungen, vor allem mit der Richtlinie zur Bankenwiederherstellung und Bankenabwicklung (RL-BWA, Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) vom 6. Juni 2012 und der Richtlinie für ein Einlagensicherungssystem (RL-ESS, Deposit Guarantee Scheme Directive – DGSD) vom 12. Juli 2010. Wenn diese EU-Gesetze umgesetzt sind, werden Leitlinien für die neue Aufgabe des ESM ausgearbeitet. Der ESM wird nach Artikel 19 des ESM-Vertrags die direkte Rekapitalisierung von Banken als neue Aufgabe aufnehmen. Dabei gibt es folgende Bedingungen:

1. Es muss sich um systemrelevante Banken handeln oder die Finanzstabilität der Eurozone oder des Euromitglieds muss gefährdet sein (Ansteckungsgefahr laut Artikel 3 ESM-Vertrag).
2. „Bail-in“: Verlangt wird ein Beitrag der Aktionäre und Gläubiger der Bank nach den Prinzipien der Vorschriften des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) oder entsprechend dem ECOFIN-Kompromiss zur

nationalen Abwicklung von Banken vom 27. Juni 2013. Der Antrag wird vom Euro-Mitgliedstaat gestellt.

3. Von der Kreditvergabekapazität des ESM von insgesamt Euro 500 Milliarden werden Euro 60 Milliarden für die Bankenrekapitalisierung zur Verfügung gestellt. Zudem muss sich auch der betroffene Mitgliedstaat an der Hilfe beteiligen. Erreicht eine Bank das gesetzliche Minimum einer Kernkapitalquote (CET 1) von 4,5 Prozent nicht (Vorgabe laut Basel-III), muss der Staat zuerst diese Lücke schließen (Altlasten). Erst darüber hinaus käme der ESM zum Einsatz. In den anderen Fällen müsste der Staat in den ersten beiden Jahren des neuen Regimes 20 Prozent der nötigen Hilfe übernehmen, danach wären es zehn Prozent. Damit soll der Staat mitverantwortlich bleiben.
4. Altlasten: Wie weit der ESM rückwirkend bereits laufende Bankenhilfen wird übernehmen können, soll von Fall zu Fall einheitlich entschieden werden. Mögliche Kandidaten wären Griechenland oder Irland. Spanien hat daran kein Interesse.

4.2.2 Europäischer Abwicklungsmechanismus

4.2.2.1 „Europäisierung“ der Bankenabwicklung – Zukunftsmusik

Während der SSM von allen EU-Institutionen und EU-Mitgliedstaaten befürwortet wird, eine eindeutige rechtliche Basis hat und sicher im Laufe des Jahres 2014 in Kraft treten wird, dürfte der zweite Schritt zu einer EBU, der einheitliche Abwicklungsmechanismus auf EU-Ebene (Single Resolution Mechanism – SRM) mit einem Europäischen Restrukturierungsfonds noch Zukunftsmusik sein (siehe auch Europäische Kommission 2012a: 9 und 11), da dieser Schritt möglicherweise eine Änderung der EU-Verträge nötig machen würde.

Dennoch wird das Projekt der „Europäisierung“ der Bankenabwicklung von allen Institutionen (Europäische Kommission, Europäischer Rat, WWU-Reformpläne von Van Rompuy und Barroso) gefordert. Auch das deutsch-französische Papier zur Reform der Währungsunion, das Bundeskanzlerin Angela Merkel und Staatspräsident Francois Hollande am 30. Mai 2013 präsentiert haben (Frankreich-Deutschland, 2013) fordert ein „einheitliches Abwicklungsgremium, das die nationalen Abwicklungsbehörden einbindet“ und auf Basis der bestehenden EU-Verträge geschaffen werden soll.

Am 10. Juli 2013 hat die Europäische Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag zum SRM vorgelegt (SRM-Verordnung, Europäische Kommission 2013d). Der SRM soll die zentrale Bankenaufsicht (einheitlicher Aufsichtsmechanismus, SSM) ergänzen, die bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt ist und gegen Ende 2014 die Arbeit aufnehmen wird. Alle Staaten, die am SSM teilnehmen (die Euro-Staaten plus allfällige Freiwillige aus der übrigen EU), sollen auch beim SRM mitmachen, damit Aufsicht und Abwicklung auf derselben Ebene angesiedelt sind. Sämtliche Banken dieser Staaten würden dem SRM unterliegen.

Zentrales Element ist dabei das „Bail-in“ (wie bei der geplanten nationalen Bankenabwicklung, siehe Kapitel 4.2.2.2), laut dem an erster Stelle Aktionäre, Gläubiger und gegebenenfalls ungesicherte Einlagen zur Deckung von Verlusten und zur Finanzierung der Abwicklung herangezogen werden, um den Steuerzahler zu schonen. Beim neuen Vorschlag geht es nun um die „Europä-

isierung“ der Bankenabwicklung. Die Federführung bei der Schließung von Banken würde von der nationalen auf die europäische Ebene übergehen. Angesichts der Verflechtung der Banken im Euro-Raum müsse man der Fragmentierung der Behörden ein Ende setzen, erklärte der EU-Binnenmarktkommissar Michel Barnier bei der Vorstellung (Höltzsch 2013a, 2013b). Die Fälle Dexia und Fortis hätten gezeigt, wie sehr ein rascher Entscheidungsmechanismus fehlte.

Im SRM-Vorschlag sind folgende Institutionen (und Governance) auf europäischer Ebene vorgesehen:

- a. Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board);
- b. Einheitlicher Bankenabwicklungsfonds.

Der SRM soll wie folgt funktionieren (Europäische Kommission 2013d, 2013e):

- Die EZB macht in ihrer Rolle als Aufseherin darauf aufmerksam, wenn eine Bank im Euroraum oder mit Sitz in einem an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedsstaat sich in schweren finanziellen Schwierigkeiten befindet und abgewickelt werden muss.
- Ein Ausschuss für die Einheitliche Abwicklung (eine spezifische Agentur der Union, siehe Europäische Kommission 2013d: 24) aus Vertretern der EZB, der Europäischen Kommission und der zuständigen nationalen Behörden (das heißt der Behörden des Landes, in dem die Bank ihren Sitz, Zweigstellen und/oder Tochtergesellschaften hat) bereitet die Abwicklung der Bank vor. Dieser Ausschuss hat umfassende Befugnisse im Hinblick auf die Analysen und die Festlegung des Konzepts für die Abwicklung einer Bank. Die nationalen Abwicklungsbehörden werden eng in diese Arbeiten einbezogen.
- Die Europäische Kommission beschließt auf der Grundlage der Empfehlung des Ausschusses für die Einheitliche Abwicklung oder auf eigene Initiative, ob und wann eine Bank abgewickelt wird, und legt die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Abwicklungsinstrumente und des Fonds fest. Diese letzte Entscheidung darf aus rechtlichen Gründen nicht beim Ausschuss (EU-Agentur) liegen.
- Die nationalen Abwicklungsbehörden führen unter Aufsicht des Ausschusses für die Einheitliche Abwicklung die Abwicklungspläne aus.
- Der Ausschuss für die Einheitliche Abwicklung begleitet die Abwicklung. Er überwacht die Umsetzung auf nationaler Ebene durch die nationalen Abwicklungsbehörden und kann im Falle, dass eine nationale Abwicklungsbehörde einem Beschluss nicht Folge leistet, Durchführungsanordnungen direkt an in Schieflage geratene Banken richten.
- Es wird ein Einheitlicher (europäischer) Bankenabwicklungsfonds geschaffen, der der Kontrolle des Ausschusses für die Einheitliche Abwicklung unterliegt. Dadurch wird sichergestellt, dass im Falle der Umstrukturierung einer Bank mittelfristige Finanzierungen verfügbar sind. Der Fonds wird durch Beiträge des Bankensektors finanziert

(innerhalb von zehn Jahren soll er einen Umfang von einem Prozent der gesicherten Einlagen aller Banken erreichen; was derzeit rund 55 Milliarden Euro ergäbe) und ersetzt die im Entwurf einer Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung vorgesehenen nationalen Abwicklungsfonds der Mitgliedstaaten des Euroraums und der Mitgliedstaaten, die an der Bankenunion teilnehmen (BRRD, siehe Kapitel 4.2.2.2).

Für Staaten, die bereits einen nationalen Abwicklungsfonds eingerichtet haben (wie Deutschland), soll jedoch eine Spezialregel gelten, um sie nicht unfair zu belasten: Hier würden zunächst nicht die Banken in den europäischen Fonds einzahlen, sondern die nationalen Fonds würden deren bereits einbezahlte Anteile auf die europäische Ebene weiterreichen. Der Sachverständigenrat (2012: 186) schlägt zudem eine fiskalische Absicherung über den ESM vor.

Die Rolle der Kommission bliebe auf den Beschluss über die Abwicklung einer Bank und die Festlegung der Rahmenbedingungen für die Abwicklung beschränkt, wodurch sichergestellt wird, dass die Binnenmarkt- und die Beihilfavorschriften der EU eingehalten werden und die Unabhängigkeit und die Rechenschaftspflicht des Gesamtmechanismus gewahrt bleiben.

Juristische Tücken

Die Europäische Kommission (2013d: 6 und 19) sieht für den SRM-Vorschlag als Rechtsgrundlage den Artikel 114 AEUV, der den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gestattet, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Ziel des Vorschlags ist es, die Integrität des Binnenmarktes zu wahren und sein Funktionieren zu verbessern. Durch die einheitliche Anwendung eines einzigen Regelwerks für Abwicklungen und den Zugriff einer zentralen Behörde auf einen einheitlichen europäischen Abwicklungsfonds wird das ordnungsgemäße Funktionieren des EU-Bankenmarktes wiederhergestellt und die ungehinderte Wahrnehmung der Grundfreiheiten ermöglicht. Daneben sollen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zumindest in den Mitgliedstaaten mit gemeinsamer Bankenaufsicht (SSM) auf europäischer Ebene verhindert werden. Der Vorschlag muss vom Ministerrat (Gremium der Mitgliedstaaten) und vom EU-Parlament gebilligt werden. Der Ausgang der Debatte ist ungewiss.

Für Deutschland ist der SRM-Vorschlag eine starke Herausforderung (Höltzsch 2013a), und zwar sowohl in rechtlicher als auch in politischer Hinsicht. Laut deutscher Bundesregierung – und das hat Finanzminister Wolfgang Schäuble mehrfach auch schon früher (siehe Der Standard, online: 14. Mai 2013) betont – gebe der Vorschlag der EU-Kommission Kompetenzen, die diese nach den geltenden EU-Verträgen (Primärrecht) nicht haben könne. Solange die Verträge nicht geändert werden (und eine Vertragsänderung ist langwierig), kann laut Schäuble nur ein „Netzwerk“ (Kooperation) nationaler Abwicklungsbehörden die beschriebenen Aufgaben übernehmen. Ähnliche Kritik äußern die deutschen Banken, die zudem eine „Vergemeinschaftung“ von Geldern des deutschen Restrukturierungsfonds ablehnen.

Politische Hürden

Neben den rechtlichen Hürden für einen SRM (Deutschland sieht die Notwendigkeit einer Änderung der EU-Verträge, die Kommission – Binnenmarktkommissar Michel Barnier – sieht dafür keine Notwendigkeit) gibt es politische Bedenken bei der Finanzierung der mit dem SRM zusammenhängenden „Europäisierung“ der Bankenabwicklung. Sowohl ein Europäischer Restruktu-

rierungsfonds als auch eine auf eine „Kaskade von Verantwortung“ basierende „Bail-in“-Lösung wie im Falle der Bankenrettung Zyperns impliziert, dass Banken in Ländern mit relativ guter Bankenstruktur (zum Beispiel Deutschland) für jene in Ländern mit schlechter Bankenstruktur haften müssten.⁴ Das ließe „mentale“ Hürden bei den deutschen Banken entstehen und auch beim deutschen Staat wie im Fall der Forderung von Eurobonds beziehungsweise eines Schuldentilgungsfonds (gemeinsame Haftung für Staatsschulden) wie dies im Plan von Barroso (2012b) vorgesehen ist, der sich auf frühere Vorschläge des Sachverständigenrates beruft. Ein warnendes Beispiel ist die Verwässerung der von elf EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit geplanten Finanztransaktionssteuer durch die eifrige Lobbyingarbeit von (vor allem) deutschen Banken. Die Banken werden auch eine neue Bankenabgabe zur Finanzierung eines Europäischen Bankenrestrukturierungsfonds zu verhindern wissen.

4.2.2.2 Nationale Bankenabwicklung nach einheitlichen Regeln als Zwischenlösung

Weil eine sofortige große Lösung mit einem echten Abwicklungsmechanismus (EU-Behörde und EU-Fonds) wegen der möglichen Notwendigkeit einer Änderung der EU-Verträge nicht sofort machbar schien, machte die Europäische Kommission bereits am 6. Juni 2012 einen Vorschlag für eine „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD)“ (Brüssel, COM(2012) 280⁵ – RL-BWA). Am 27. Juni 2013 haben sich die EU-Finanzminister im ECOFIN (2013) auf eine gemeinsame Position zur Bankenabwicklung, den Umgang mit maroden Banken geeinigt. Damit können die Verhandlungen über die endgültige Fassung des neuen Regelwerks (Richtlinie) mit dem Europäischen Parlament beginnen. Ziel ist es, das Gesetzgebungsverfahren bis Ende 2013 – unter der Litauischen EU-Präsidentschaft – unter Dach zu bringen. Die geplante Richtlinie über die Restrukturierung und Abwicklung von Banken gilt – im Gegensatz zur Regelung über die europäische Bankenaufsicht (SSM) – für alle EU-Mitgliedstaaten und ist die europäische Antwort auf das „Too-big-to-fail“-Problem. Die Richtlinie braucht, basierend auf Artikel 116 AEUV eine qualifizierte Mehrheit im Rat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Die EU macht damit vor dem großen Schritt zur zweiten Stufe der EBU, der „Europäisierung“ der Bankenabwicklung mit einem Single Resolution Mechanism (SRM) zuerst einen Zwischenschritt durch die Vereinheitlichung der Regeln der Bankenabwicklung auf nationaler Ebene aller EU-Mitgliedstaaten. In diesem „Zweistufen-Modell“ soll ein „Netzwerk“ nationaler Abwicklungsbehörden – auch in Kooperation mit der European Banking Authority (EBA) in London – das Bankenproblem lösen. Juristisch läuft das auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit hinaus. Laut Binnenmarktkommissar Michel Barnier (2013) hat die ECOFIN-Einigung vom 27. Juni 2013 den Weg für ein Fortschreiten zur Stufe zwei der EBU, dem SRM freigemacht.

Mit der Einrichtung eines EU-weiten Abwicklungsmechanismus auf Basis der Zusammenarbeit nationaler Behörden folgt die EU internationalen Entwicklungen zur Lösung des „Too big to fail“-

4 Laut Schoenmaker-Siegmán (2013) wäre Deutschland der größte Verlierer von einer europäischen Bankenunion, Spanien und die Niederlande die größten Gewinner. Von den Nicht-Euroländern würden Großbritannien und Schweden am meisten gewinnen, Polen aber verlieren.

5 Näheres zum Thema Bankenabwicklung findet man auf der Webseite der Europäischen Kommission (EU-Binnenmarkt – Krisenbewältigung). http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_de.htm

Problems, das heißt die Rettung von Banken durch den Staat. Wie schon zuvor erwähnt, wurden bereits auf dem G20-Gipfel in Washington im November 2008 dafür plädiert, die Mechanismen für Bankenabwicklung und das entsprechende Insolvenzrecht zu überprüfen um die Gefahr der Ansteckung von grenzüberschreitenden Bankaktivitäten zu verringern. Auch die folgenden G20-Gipfel plädierten immer wieder für eine Verbesserung der Regime zur Abwicklung von Banken (siehe Europäische Kommission, 2012a: 3). In den USA wurde mit dem Dodd-Frank Act bereits 2010 ein Abwicklungsmechanismus für systemrelevante Banken eingerichtet. Gefährdete Großbanken werden von einem Konkursverwalter der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) entweder umgewandelt oder abgewickelt. Die angepeilte Lösung in der EU sollte den nationalen Abwicklungsbehörden ebenfalls erlauben, ordentlich abzuwickeln, wobei die Kerndienste erhalten bleiben sollen, Teile an Dritte verkauft werden und eine Brückenbank eingerichtet wird. Banken, die gescheitert sind, werden geschlossen (siehe Europäische Kommission, 2012b: 4).

Die im ECOFIN-Kompromiss vom 27. Juni 2013 akkordierten Abwicklungsregeln sollen die Steuerzahler künftig – Durchbrechung des Teufelskreises von Bankenrettung und Anstiegs der Staatsverschuldung – schonen und eine europäische Antwort auf das „Too-big-to-fail“-Problem sein. Das neue Regelwerk soll Behörden mehr Einfluss schon vor Ausbruch einer Krise und eine geordnete Abwicklung einer systemrelevanten Bank ermöglichen.

Die Rettung und Abwicklung von Krisenbanken erfolgt künftig in Phasen (ECOFIN, 2013). Es sind zwei neue Institutionen (*Abwicklungsbehörde* und *Abwicklungsfonds*) vorgesehen. Je schlechter die Lage wird, umso stärker können die nationalen Behörden eingreifen. Im Krisenmanagement sind *drei Stufen* (Vorbeugung, frühes Eingreifen und Abwicklung) vorgesehen:

1. *Vorbeugung*: Künftig müssen Banken bereits präventiv *Notfallpläne* („Testamente“⁶) ausarbeiten, in denen sie darlegen, welche Maßnahmen sie bei einer Verschlechterung der Finanzlage ergreifen werden, um die Lebensfähigkeit zu gewährleisten. Im Richtlinienvorschlag der Kommission ist vorgesehen, dass die nationalen Abwicklungsbehörden eng mit der European Banking Authority (EBA) in London zusammenarbeiten. Insbesondere im Falle der Prävention und der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten.
2. *Frühes Eingreifen*: Die nationalen *Abwicklungsbehörden*, die jeder EU-Mitgliedstaat einrichten soll, müssen einen Abwicklungsplan für jedes Institut vorbereiten. Sobald die Bank nicht mehr genug Eigenkapital vorweist, kann die Behörde anordnen, den Notfallplan umzusetzen und vorübergehend einen Sonderverwalter bestellen, um die Bank am Leben zu erhalten.
3. *Abwicklung im Insolvenzfall*: Ist die Insolvenz nicht mehr abzuwenden, übernimmt die Abwicklungsbehörde die Kontrolle. Sie kann folgende Aktionen setzen:

6 Deutschland („Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“) und Österreich (BIRG: Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz) haben bereits im Mai solche Gesetze beschlossen.

- Eine kleine Bank kann schnell geschlossen werden.
- Eine Großbank (*systemrelevantes Institut*), deren Pleite der gesamten Wirtschaft schaden kann, würde aufgespalten und teilsaniert. Der gesunde Teil kann über eine „*Brückenbank*“ verkauft werden.
- Die faulen Vermögenswerte einer Bank werden ausgelagert in eine Zweckgesellschaft („*Bad Bank*“). Um das zu finanzieren, sollen zum einen nationale Abwicklungsfonds aufgebaut werden, zum anderen kommt eine „Bail in“-Regelung zur Anwendung.

„*Bail-in*“:

Nachdem Vorbild der Bankenrettung in Zypern wird dieses Instrument zentral werden. Gemeint ist damit, dass Aktien- und Fremdkapital abgeschrieben oder in Eigenkapital umgewandelt wird. Dies kann sowohl zur Restrukturierung als auch zur geordneten Abwicklung beitragen, indem sich die Aktionäre und Gläubiger an der Absorption von Verlusten und an den Kosten beteiligen.

- Dabei soll eine „*Haftungskaskade*“ gelten: An erster Stelle würden laut dem Kompromiss des ECOFIN die Eigentümer (Aktionäre) zur Kasse gebeten, es folgten die Halter von Hybridkapital und nachrangigen Anleihen (junior bonds). An dritter Stelle würden vorrangige Anleihen (senior bonds) sowie Einlagen von über 100 000 Euro von Großunternehmen folgen, an vierter Stelle Einlagen von über 100 000 Euro von natürlichen Personen und KMU. Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Investitionsbank (EIB) bleiben bevorzugt. Kundeneinlagen bis zu 100 000 Euro blieben unangetastet. Eine Reihe von Verbindlichkeiten (zum Beispiel gedeckte Einlagen, gesicherte Verbindlichkeiten, fixe Gehalts- und Pensionsansprüche, Interbanken-Verpflichtungen mit einer Laufzeit von weniger als sieben Tagen etc.) werden dauerhaft von der Haftung ausgenommen.
- *Haftung*: Damit es im Krisenfall genügend Krisenabsorptionskapazität gibt, sollen die Banken ein Minimum (minimum requirements for own funds and eligible liabilities – MREL) von 8 Prozent ihrer Bilanzsumme halten. Das heißt, Aktionäre und Gläubiger der Banken haften als erste mit einem Betrag von mindestens acht Prozent der Gesamtverbindlichkeiten. Sollten noch höhere Verluste anfallen, können weitere fünf Prozent über die nationalen Abwicklungsfonds oder dem ESM gedeckt werden. Übersteigt der Finanzbedarf die Schwelle von 13 Prozent, werden wieder Bankinvestoren (Großinvestoren über 100 000 Euro) zur Kasse gebeten. Eine Überprüfungsklausel erlaubt der Europäischen Kommission, basierend auf Empfehlungen der European Banking Authority (EBA) im Jahr 2016 eine harmonisierte MREL-Regel für alle Banken einzuführen. Wann die Haftungsregel gelten soll, ist noch offen. Geplant ist dies erst für 2018. Deutschland drängt auf einen früheren Zeitpunkt.

Nationale Abwicklungsfonds:

Reicht all dies zur Finanzierung einer Abwicklung nicht aus, springt der „*nationale Abwicklungsfonds*“ ein, den jeder EU-Mitgliedstaat einrichten muss. In Deutschland gibt es einen solchen Fonds schon. Bis Ende 2012 war er mit 1,3 Milliarden Euro gefüllt (Der Standard, online vom

27. Juni 2013). Er soll ex ante und auch ex post durch Bankenabgaben finanziert werden. Die EU-Kommission hatte ursprünglich vorgeschlagen, dieser müsse in jedem Staat innerhalb von zehn Jahren mindestens eine Summe von einem Prozent der gesicherten Einlagen aller dortigen Banken erreichen. Laut Schätzungen der Europäischen Kommission (2012a: 8) würden ein Prozent rund 80 Billionen Euro für EU-27 und 65 Billionen Euro für die Eurozone ausmachen. Im ECOFIN-Kompromiss wurde das Ziel nun mit 0,8 Prozent der gedeckten Einlagen festgelegt.

Nationale Spielräume durch mehr Flexibilität:

Einzelne EU-Mitgliedstaaten wünschten sich mehr Flexibilität in der Umsetzung der Regeln. Mehr Spielraum hatten Frankreich und Schweden gefordert, dagegen waren Deutschland und Österreich. Nach dem ECOFIN-Kompromiss haben die nationalen Behörden mehr Spielraum. Sie können unter bestimmten Bedingungen (zur Vermeidung von Ansteckung) und in bestimmten Grenzen Verbindlichkeiten ganz oder teilweise vom „Bail-in“ ausnehmen und den Abwicklungsfonds für die Absorption von Verlusten oder die Rekapitalisierung einer Bank nutzen. Großbritannien will seinen bisherigen Weg der Kanalisierung über den Staatshaushalt beibehalten. Damit wird allerdings das Ziel, das „Too-big-to-fail“-Problem zu lösen beziehungsweise die Bankenrettung durch den Staat zu vermeiden, wieder konterkariert. Man sieht in diesen Sonderwünschen der EU-Mitgliedstaaten schon, dass die Lösung über nationale Abwicklungsmechanismen nur eine Vorstufe zur „Europäisierung“ und damit vollständigen Vereinheitlichung der Spielregeln für Bankenabwicklungen sein kann.

4.2.3 Europäisches Einlagensicherungssystem

Ähnliche Argumente und Einwände wie im Falle des SRM gibt es auch im Falle des einheitlichen Einlagensicherungssystems (Single Deposit Guarantee Mechanism – SDM). Eine einheitliche Einlagensicherung auf EU/Eurozonen-Ebene wird eher von den Kernländern der Eurozone (allen voran Deutschland) skeptisch gesehen bis abgelehnt, von den Peripheriestaaten aber befürwortet, ähnlich wie im Falle der Rettungsmechanismen über den ESM. Die Transfergeber sind eher Gegner, die Transfernehmer Befürworter. Derweil gibt es seit Dezember 2010 ohnehin eine auf EU-Ebene harmonisierte einheitliche – durch nationale Gesetze umgesetzte – Einlagengarantie in Höhe von 100 000 Euro pro Sparer und Bank.

Eine einheitliche Einlagensicherung auf EU-/Eurozonen-Ebene würde wieder die Frage der Finanzierung (Gemeinsamer Einlagensicherungsfonds) aufwerfen.

5 **Schlussfolgerungen**

Die anhaltende Eurokrise, die sich in einer deutlich schlechteren Konjunkturlage in der Eurozone als in den USA spiegelt, hat nicht zuletzt ihre Ursache in der nach wie vor schleppenden Umsetzung der Reformen des Finanzsektors. Während die Lücken in der wirtschaftspolitischen Architektur (New Economic Governance) durch tiefgreifende Änderungen weitgehend geschlossen wurden, ist die Reform und damit Stabilisierung des Bankensektors erst ansatzweise umgesetzt, selbst fünf Jahre nach Lehman Brothers. Zwar gibt es zahlreiche Einzelreformschritte auf EU-Ebene, aber die großen Reformen (Basel III, Bankenunion) treten erst 2014 in Kraft. Vom großen Wurf einer „Europäischen Bankenunion“ wird zunächst nur die Europäische Bankenaufsicht –

und diese nur für die Banken der Eurozone – umgesetzt. Wenn nur eine Teilmenge der Banken der EU aufsichtsrechtlich einheitlich erfasst wird, nährt dies wieder neue Spaltungstendenzen in der EU. Abgesehen davon ist es fraglich, ob eine Europäische Bankenaufsicht die Risiken von Banken ex ante besser abzuschätzen vermag als nationale Aufsichtsbehörden, die bisher dazu auch nicht immer in der Lage waren. Viele Fragen bleiben zudem offen, vor allem wie werden „Schattenbanken“ erfasst. Selbst wenn auch noch die beiden anderen Bausteine einer vollständigen Europäischen Bankenunion (Europäischer Abwicklungsmechanismus, gemeinsame Einlagensicherung) verwirklicht werden sollten, ist nicht klar, ob im Falle einer Bankenrettung aus Mitteln eines Europäischen Bankenabwicklungsfonds die makroökonomischen Kosten für die Banken/Länder, die die Rettung durchführen/finanzieren müssen, nicht höher sind als bei einer Rettung allein aus dem ESM.

Literaturverzeichnis

- Allen, Franklin, Thorsten Beck, Elena Carletti, Philip R. Lane, Dirk Schoenmaker und Wolf Wagner (2011): *Cross-Border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic Policies*. London, CEPR.
- Baciulis, Martynas (2013): Support for financial institutions increases government deficits in 2012. Upward impact of 0.4 pp GDP in the EU and 0.6pp in the euro area. Eurostat. *Statistics in Focus*. 10/2013, 22. April 2013.
- Barnier, Michel (2013): Statement of Commissioner Barnier following agreement in ECOFIN on bank recovery and resolution. Brüssel, 27 Juni 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-601_en.htm?locale=en
- Barroso, José Manuel Durão (2012a): State of the Union 2012 Address. Europäisches Parlament, 12. September 2012.
- Barroso, José Manuel Durão (2012b): Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion. Brüssel, 28. November 2012. COM (2012) 777 final.
- Beck, Thorsten (Hrsg.) (2012): *Banking Union for Europe: Risks and Challenges*. CEPR, A VoxEU.org Book. London 2012.
- Breuss, Fritz (2012): European Banking Union: Necessary, but not enough to fix the Euro crisis. CESifo Forum, 13 (4), Winter 2012, 26–32. <http://fritz.breuss.wifo.ac.at//NeuePapers.htm>
- Breuss, Fritz (2013): Towards a New EMU. WIFO Working Paper 447. März 2013.
- CESifo Forum (2012): Focus: European Banking Union. CESifo Forum, 13 (4), Winter 2012.
- Cœuré, Benoît (2012): Challenges to the single monetary policy and the ECB’s response. Speech at the Institut d’études politiques. Paris, 20. September 2012.
- ECOFIN (2013): Council agrees position on bank resolution, Brussels, 27 June 2013. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf
- Edmonds, Timothy (2013): *The Independent Commission on Banking: The Vickers Report*. London, Library House of Commons. 3. Januar 2013.
- Ernst & Young (2012): *Eurozone Forecast: Outlook for financial services*. Winter edition – 2012/13. London. [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/FS_Eurozone_Winter_2012/\\$FILE/FS_Eurozone_Winter_2012.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/FS_Eurozone_Winter_2012/$FILE/FS_Eurozone_Winter_2012.pdf)

- EurActiv (2013): EU-Parlament verschiebt Abstimmung zur EZB-Bankenaufsicht. EurActiv.de. 22. Mai 2013. www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/eu-parlament-verschiebt-abstimmung-zur-ezb-bankenaufsicht-007550
- Euro-Gruppe (2013): ESM direct bank recapitalisation instrument: Main features of the operational framework and way forward. Luxemburg, 20. Juni 2013. www.eurozone.europa.eu/media/436873/20130621-ESM-direct-recaps-main-features.pdf
- Europäische Kommission (2012a): Bank recovery and resolution proposal: Frequently Asked Questions. Brüssel, 6. Juni 2012.
- Europäische Kommission (2012b): Fahrplan für eine Bankenunion. Brüssel, 12. September 2012. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_de.pdf
- Europäische Kommission (2013a): European Economic Forecast. Spring 2013. European Economy 2/2013.
- Europäische Kommission (2013b): Ein neues Finanzsystem für Europa – Finanzreformen im Dienste des Wachstums. Binnenmarkt und Dienstleistungen. Brüssel, 21. Mai 2013. http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/financial-reform-for-growth_de.pdf
- Europäische Kommission (2013c): Europa 2020. Europäisches Semester 2013. Länderspezifische Empfehlungen. Schwerpunktbereich: Leistungsvergleich der EU-Länder. Brüssel, 29. Mai 2013. http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_de.htm
- Europäischer Rat (2012a): Tagung des Europäischen Rates. 28.-29. Juni 2012. Schlussfolgerungen. Brüssel, 29. Juni 2012.
- Europäischer Rat (2012b): Tagung des Europäischen Rates. 13.–14. Dezember 2012. Schlussfolgerungen. Brüssel, 14. Dezember 2012.
- Eurozone (2012): Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets. Brüssel, 29. Juni 2012.
- Ferber, Michael (2013): Europas Banken als Sorgenkinder. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 171, 26. Juli 2013, 21.
- Frankreich-Deutschland (2013): Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums. Berlin, 30. Mai 2013.
- Gros, Daniel (2013): Banking Union with a Sovereign Virus. The self-serving regulatory treatment of sovereign debt in the euro area. CEPS Policy Brief No. 289. 27. März 2013.
- Höltschi, René (2013a): Brüssel fordert Berlin heraus. EU-Kommission hält an Plänen zur „Europäisierung“ der Bankenentwicklung fest. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 158, 11. Juli 2013, 17.
- Höltschi, René (2013b): Die „Bankenunion“ entzweit ihre Bauherren. Ehrgeiziges europäisches Großprojekt leidet unter Zeitverzug und Differenzen über die „Europäisierung“ der Abwicklung. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 172, 27. Juli 2013, 28.
- IMF (2013a): Global Financial Stability Report: Old Risks, New Challenges. Washington, D. C., April 2013.
- IMF (2013b): World Economic Outlook: Hopes, Reality, Risks. Washington, D. C., April 2013.
- IMF (2013c): Switzerland: 2013 Article IV Consultation. Country Report, No. 13/128, 21. Mai 2013. IMF, Washington, D. C. www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13128.pdf
- IMF (2013d): World Economic Outlook Update, Washington, D. C., 9. Juli 2013.
- Lanz, Martin (2013a): Die Selbstregulierung der Grossbanken hat versagt. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 118, 25. Mai 2013, 31.

- Lanz, Martin (2013b): (Noch) sei dem Fed Dank.. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 170, 25. Juli 2013, 21.
- Liikanen-Report (2012): High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, chaired by Erkki Liikanen. Final Report. Brüssel, 2. Oktober 2012.
- Mayer, Thomas (2013): A Copernican Turn for Banking Union. CEPS Policy Brief No. 290. Brüssel, 14. Mai 2013.
- OECD (2013): Economic Outlook. 3. Mai 2013.
- Sachverständigenrat (2012): Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Wiesbaden, November 2012.
- Schoemaker, Dirk und Arjen Siegman (2013): Winners of a European banking union. VoxEU, 27. Februar 2013.
- Tonzer, Lena (2013): Cross-Border Interbank Networks, Banking Risk and Contagion. Paper presented at the 6th FIW Research Conference „International Economic“. Wien, 22. Februar 2013.
- Van Rompuy, Herman (2012a): Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates. Brüssel, 26. Juni 2012.
- Van Rompuy, Herman (2012b): Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Brüssel, 6. Dezember 2012. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134206.pdf