

Probleme der Bankenunion: Falsche Lehren aus der Krise

Von Roland Vaubel, Mannheim

Zusammenfassung

Der Aufsatz bietet eine kritische Analyse der derzeitigen Pläne (Stand: 31.07.13) für a) eine gemeinsame Bankenaufsicht, b) eine direkte Bankenrekapitalisierung aus den Mitteln des „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (ESM), c) einen gemeinsamen Abwicklungsmechanismus und -fonds und d) eine gemeinsame Einlagenversicherung der Euroländer. Auf die Darstellung der geplanten Regelungen folgt jeweils eine Rechtfertigungsanalyse. Dabei wird zwischen ökonomischen und rechtlich-institutionellen Problemen unterschieden. Soweit die Ziele als gerechtfertigt erscheinen, wird gefragt, ob sie auf die vorgesehene Weise erreicht werden können und ob es nicht andere, bessere Mittel zu ihrer Erreichung gibt.

Abstract

Problems of the Banking Union: Wrong Lessons from the Crisis

The article provides a critical analysis of current plans (July 31, 2013) for i) a single supervisory mechanism, ii) the direct recapitalization of banks from the European Stability Mechanism (ESM), iii) a single resolution mechanism and fund and iv) a single deposit insurance of the eurozone. The description of the plans is followed by an analysis of the justifications put forward in the literature. I distinguish between economic and legal or institutional problems. To the extent to which the aims seem to be justified, I enquire whether they can be attained by the envisaged means and whether there are better ways of attaining them.

I. Einführung

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben im Juni 2012 beschlossen, eine „Bankenunion“ zu errichten. Das Projekt hat vier Komponenten:

1. eine gemeinsame Bankenaufsicht,
2. die Rekapitalisierung von Banken direkt durch den „European Stability Mechanism“ (ESM),

3. eine einheitliche und möglicherweise gemeinsame Restrukturierung oder Abwicklung insolventer Banken (mit der Möglichkeit einer gemeinsamen Finanzierung),
4. eine einheitliche und möglicherweise gemeinsame Einlagenversicherung (mit der Möglichkeit einer gemeinsamen Finanzierung).

Im Folgenden gehe ich Schritt für Schritt auf jede dieser Komponenten ein, indem ich jeweils zunächst die Planungen und die aktuelle Beschlusslage (31.07.13) beschreibe und dann die Rechtfertigungen analysiere.

II. Die gemeinsame Bankenaufsicht

1. Bestandsaufnahme

Die Europäische Zentralbank (EZB) soll ein Jahr nach Inkrafttreten der geplanten „Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ (Rat 7776/1/13) – also wahrscheinlich am 01. Oktober 2014¹ – ungefähr 150 große Banken der Eurozone beaufsichtigen – davon etwa 30 in Deutschland. Es gelten die folgenden Auswahlkriterien (Art. 5 Abs. 4):

- ein Gesamtwert der Aktiva von mindestens 30 Mrd. Euro oder
- ein Gesamtwert der Aktiva von mindestens einem Fünftel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Sitzlandes (es sei denn der Gesamtwert liegt unter 5 Mrd. Euro),
- mindestens die drei größten Banken jedes Teilnehmerlandes.

Die EZB darf aber auch bei allen anderen Banken der Eurozone die Zuständigkeit an sich ziehen, „wenn dies für die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist“ (Art. 5 Abs. 5b). Ob diese Bedingung erfüllt ist, wird sie selbst entscheiden; ihre Entscheidung ist de facto nicht justiziabel.²

¹ Wenn die EZB vom ESM einstimmig ersucht wird, als Voraussetzung für die Rekapitalisierung eines Kreditinstituts dessen Beaufsichtigung zu übernehmen, kann sie schon vorher damit beginnen (Art. 27 Abs. 3).

² Dies ist vom Verband „Deutsche Kreditwirtschaft“ bemängelt worden: „Ferner sollte klarer und vorhersehbarer festgelegt werden, in welchen Fällen die EZB die Aufsicht über nicht bedeutende Institute im Wege des in der EZB-Verordnung vorgesehenen Selbsteintrittsrechts an sich ziehen kann“ (Stellungnahme an den

Dem Aufsichtsgremium gehören nach Art. 19 an:

- die Vorsitzende (nicht Mitglied des EZB-Rats, voraussichtlich Danièle Nouy, Paris)
- ihr Stellvertreter (aus dem EZB-Direktorium, voraussichtlich Yves Mersch, Luxemburg),
- vier weitere Vertreter der EZB,
- je ein Vertreter der Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Länder.

Die Vorsitzende und ihr Stellvertreter müssen von der EZB vorgeschlagen, vom Europäischen Parlament gebilligt und vom Rat ernannt werden. Die EZB ist daher in ihrer Rolle als Bankenaufseher vom Europäischen Parlament und vom Rat abhängig. Die vier weiteren Vertreter der EZB werden allein von ihr bestellt und sollen „keine Aufgaben im direkten Zusammenhang mit der geldpolitischen Funktion der EZB“ wahrnehmen.

Das Aufsichtsgremium fasst seine Beschlüsse mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 19 Abs. 2). Die Stimmen werden also nicht nach der Größe des Landes oder seines Bankensektors gewichtet, wie zum Beispiel Bundesbank-Präsident Jens Weidmann gefordert hatte (Handelsblatt, 16.11.12).³ Wenn der EZB-Rat nicht innerhalb einer bestimmten Frist Widerspruch einlegt, wird die Entscheidung des Aufsichtsgremiums wirksam. Andernfalls entscheidet eine „Schlichtungsstelle“ (Art. 18 Abs. 3b): „Sie besteht aus einem Mitglied je teilnehmenden Mitgliedstaat, das von jedem Mitgliedstaat unter den Mitgliedern des EZB-Rats und des Aufsichtsgremiums ausgewählt wird“, und fasst ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Es ist also möglich, dass die Entscheidung gegen die Vertreter der EZB oder sogar ohne jegliche Beteiligung von EZB-Vertretern getroffen wird.

Entscheidungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) in London, die für alle 28 EU-Staaten zuständig ist, erfordern in Zukunft eine doppelte Mehrheit: eine einfache Mehrheit der an der EZB-Banken-

Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Öffentliche Anhörung am 03.06.13). „Die Deutsche Kreditwirtschaft“ ist ein Zusammenschluss des Bundesverbandes deutscher Banken, des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands, des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken- und Raiffeisenbanken, des Verbands deutscher Pfandbriefbanken und des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands.

³ Eine Ausnahme gilt für Verordnungen nach Art. 4 Abs. 3 (qualifizierte Mehrheit).

aufsicht beteiligten Mitgliedstaaten und eine einfache Mehrheit der nicht daran beteiligten Mitgliedstaaten. Diese Regelung gilt jedoch nur so lange, wie mindestens vier EU-Mitgliedstaaten nicht an der EZB-Bankenaufsicht beteiligt sind. Die Verordnung über die EZB-Bankenaufsicht muss gemäß Art. 127 Abs. 4 AEUV allein vom Rat gebilligt werden – und zwar einstimmig; der Novellierung der EBA-Verordnung (Rat 2012/0244) müssen Parlament und Rat zustimmen. Die Novellierung der EBA-Verordnung war eine Forderung der britischen Regierung – ihre Bedingung für die Zustimmung zur EZB-Bankenaufsicht. Wenn nur Großbritannien, Schweden und die Tschechische Republik der EZB-Bankenaufsicht fernbleiben, bietet diese Regelung der Londoner City jedoch keinen Schutz vor der EBA. Die britische Regierung behauptet, es gebe für diesen Fall ein Gentlemen's Agreement, aber darüber ist nichts bekannt.

2. Rechtfertigungsanalyse

a) Ökonomische Probleme

Die EZB-Bankenaufsicht wird vor allem damit begründet, dass die nationalen Aufsichtsbehörden nicht streng genug sein werden, wenn es den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglicht wird, ihre Banken aus Mitteln des ESM zu rekapitalisieren und auf Kosten der anderen Mitgliedstaaten zu restrukturieren (*Moral-Hazard-Argument*). Diese Begründung wirft zunächst die Frage auf, ob es denn notwendig oder sinnvoll ist, dass jeder Mitgliedstaat seine Banken auf Kosten der anderen Mitgliedstaaten rekapitalisieren und restrukturieren kann. Diese Frage wird in den Abschnitten III.2. und IV.2. verneint werden. Da die SPD die direkte Rekapitalisierung der Banken aus ESM-Mitteln ablehnt, ist außerdem zweifelhaft, ob diese Begründung überhaupt politisch relevant ist. Doch selbst wenn es dazu käme, könnten Moral-Hazard-Probleme viel wirksamer dadurch vermieden werden, dass die ESM-Mittel und die Restrukturierungskredite nur mit marktgerechten Risikoaufschlägen vergeben werden. Nach Walter Bagehot's eiserner Regel sollte ein „lender of last resort“ sein Geld nur zu einem Strafzins („at a penalty“) verleihen (*Bagehot* (1873)).

Die *zweite* Begründung behauptet, dass die dezentrale Bankenaufsicht einen „Teufelskreis“ (*vicious circle*) auslöst. Durch politischen Druck und die regulatorische Bevorzugung von Staatsanleihen veranlassen die nationalen Aufseher die Banken, dem heimischen Staat zu viel Geld zu

leihen. Wenn dann eine Finanzmarktkrise eine Verschuldungskrise des Staates verursacht, schlägt der Kursverfall der Staatsanleihen auf die Bilanzen der Banken zurück und verschärft so die Finanzmarktkrise. Die Bankenaufsicht müsse zentralisiert werden, um diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

Dieses Argument steht auf schwachen Füßen. Zum einen haben die Haushaltsprobleme der meisten südeuropäischen Euro-Staaten mit der Finanzmarktkrise wenig zu tun. Griechenland und Portugal haben schon vor der Finanzmarktkrise die zulässige Defizitgrenze von drei Prozent mehrfach überschritten – Griechenland in jedem Jahr. In Griechenland, Portugal und Italien brauchte der Staat die Banken in der Finanzmarktkrise überhaupt nicht zu stützen. Zum anderen kann der angebliche Teufelskreis auch ohne eine europäische Bankenaufsicht – sogar viel besser – unterbrochen werden: es genügt die einfache Regel, dass die Forderungen an den Staat nur einen geringen Anteil der Bankaktiva ausmachen dürfen und in der Risikovorsorge der Banken nicht bevorzugt werden.

Nach der *dritten* Begründung muss die Bankenaufsicht zentralisiert werden, weil die nationalen Bankenaufseher den Banken zu sehr entgegen kommen, d.h. nicht streng genug sind („*regulatory capture*“⁴). Das ist möglich, aber nicht wahrscheinlich. Der Einfluss der Lobby hängt davon ab, was sie den Politikern oder Bürokraten bieten kann. Wenn die Banken ihrem Heimatstaat kaum noch Geld mehr leihen dürfen, sind ihre Lockmittel auf nationaler Ebene nicht größer als auf europäischer. Außerdem sind die Lobbyaktivitäten auf europäischer Ebene der Aufmerksamkeit der Wähler und der Medien weit mehr entzogen als die Lobbyaktivitäten im Heimatland. Dies mag erklären, weshalb zum Beispiel die empirische Untersuchung von *Andersen/Eliassen* ((1991), S. 178) zu dem Schluss kommt: „The EC system is now more lobbying-oriented than any national European system“. Eindrucksvolle Beispiele sind die europäische Agrarpolitik, die 40 Prozent der EU-Ausgaben verschlingt, und die protektionistische (sogenannte) „Anti-Dumping-Politik“ der EU. Wie lobby-resistent wäre eine europäische Bankenaufsicht? Die EBA organisierte 2011 einen Stresstest und befand, dass alle spanischen Banken solvent waren! Die EZB genehmigt in unbegrenztem Umfang Notkredite (Emergency Liquidity Assistance), die die nationalen Zentralbanken den heimischen Banken gegen unzureichende Sicherheiten vergeben. Sie

⁴ Der Begriff „*regulatory capture*“ geht auf *George Stigler* (1971) zurück. Stigler versuchte jedoch zu begründen und zu belegen, dass die Interessengruppen zu hohe Regulierungen fordern und durchsetzen.

päppelt auf diese Weise insolvente Banken durch. Der Konkurs der zyprischen Laiki-Bank wurde auf diese Weise verschleppt. Der zyprische Notenbank-Gouverneur Panicos Dimitriadis hat freimütig eingestanden, die Konkursverschleppung habe es „besser informierten Investoren ermöglicht, ihre Investitionen zu schützen“ (FAZ 25.06.13). Sie konnten ihr Geld noch rechtzeitig aus Zypern abziehen. Die strukturelle Mehrheit der überschuldeten Staaten im Aufsichtsgremium und im Rat der EZB wird die deutschen Vorstellungen von einer energischen Bankenaufsicht nicht teilen.⁵

Den nationalen Bankenaufsehern wird *viertens* vorgeworfen, dass sie die *Finanzmarktkrise nicht vorhergesehen* und abgewendet haben. Die europäischen Institutionen haben die Finanzmarktkrise jedoch ebenso wenig kommen sehen – weder die EZB noch die Generaldirektion Binnenmarkt der Europäischen Kommission, die für die europäische Finanzmarktgesetzgebung zuständig ist.

Fünftens wird behauptet, die nationalen Bankenaufsichtsbehörden seien überfordert, wenn *grenzüberschreitende* Banken gestützt werden müssen. In der Finanzmarktkrise gab es zwei multinationale europäische Banken, die aufgefangen werden mussten: Dexia und Fortis. Die Aufgabe wurde zufriedenstellend gelöst. Die beteiligten nationalen Behörden haben gut zusammen gearbeitet. Sie wussten wahrscheinlich besser, was zu tun war, als es die 28 Mitglieder des EBA-Aufsichtsgremiums und die 17+ Mitglieder des EZB-Aufsichtsgremiums oder der EZB-Schiedsstelle getan hätten. Bilaterale oder trilaterale Kooperation ist oft effektiver als multilaterale.

Die *sechste* Begründung macht den nationalen Bankenaufsehern den Vorwurf, sie seien nicht streng genug gewesen, weil sie einen möglichst großen Teil des internationalen Bankgeschäfts attrahieren wollten („*race to the bottom*“). Dieses Missverständnis ist weit verbreitet. Es ist richtig, dass der internationale Wettbewerb zwischen Regulierungsbehörden zu einem niedrigeren Regulierungsniveau führt als ein europäisches Regulierungsmonopol. Aber es wäre nicht zur Finanzmarktkrise gekommen, wenn die konkurrierenden Aufsichtsbehörden erkannt hätten, dass sie zu

⁵ In dem Aufruf der 190+ Wirtschaftsprofessoren („Gegen die Bankenunion“) vom 06.07.12 heißt es dazu: „Die Politiker mögen hoffen, die Haftungssummen begrenzen und den Missbrauch durch eine gemeinsame Bankenaufsicht verhindern zu können. Das wird ihnen aber kaum gelingen, solange die Schuldnerländer über die strukturelle Mehrheit im Euroraum verfügen“.

große Risiken zuließen. Die Bankenaufseher glaubten (ebenso wie den Banken selbst), dass die Risikovorsorge ausreichen würde. Die Innovation der Hypothekenverbriefung und -tranchierung führte zu einem Irrtum („trial and error“). Ohne diesen Irrtum wäre es – trotz Regulierungswettbewerbs – nicht zur Krise gekommen. Er war eine notwendige und hinreichende Bedingung der Krise. Viele Ökonomen sind so sehr auf das Anreizthema fixiert, dass sie überhaupt nicht mehr den schlichten Irrtum wahrnehmen.

Siebtens wird argumentiert, die nationalen Bankenaufseher seien nicht streng genug, weil sie nicht (hinreichend) berücksichtigen würden, dass sich ihre Maßnahmen auch in anderen Ländern auswirken („*internationale Externalitäten*“). Tatsächlich deutet nichts darauf hin, dass die Finanzmarktkrise durch derartige Anreizprobleme verursacht wurde. Die externen Wirkungen der nationalen Bankenaufsicht sind viel geringer als die internen Wirkungen im eigenen Land. Die nationale Bankenaufsicht ist stärker daran interessiert, das Richtige zu tun, als der Median eines europäischen Aufsichtsgremiums – sei es die Mehrheit der 28 EBA-Aufseher oder die der 17+ EZB-Aufseher. Wenn die externalitätstheoretische Begründung zuträfe, müsste man im übrigen nicht die Zuständigkeit für die Aufsicht über die systemrelevanten Banken völlig von der nationalen auf die europäische Ebene verlagern, sondern lediglich der europäischen Bankenaufsicht als zweiter Instanz die Befugnis übertragen in den Fällen einzugreifen, in denen die jeweilige nationale Bankenaufsicht nicht streng genug ist. Die Mehrheit der hochregulierten Teilnehmerstaaten ist jedoch ihrerseits an einer zu weitgehenden Regulierung interessiert. Denn dadurch, dass sie der liberaleren Minderheit schärfere Regulierungen aufzwingt, kann sie ihren eigenen Banken Wettbewerbsvorteile verschaffen („*strategy of raising rivals' costs*“).

Achtens wird behauptet, zum Binnenmarkt – hier: zu einem gemeinsamen Kapitalmarkt – gehöre auch eine zentrale Bankenaufsicht, die einheitliche Wettbewerbsbedingungen schafft und die Informationskosten für grenzüberschreitende Transaktionen senkt („*level playing field*“). Die Rechtsangleichung ist jedoch problematisch, wenn die gewachsenen Bankenstrukturen und die Bedürfnisse der Unternehmen in den verschiedenen Ländern unterschiedlich sind und wenn die optimale Regulierung unbekannt ist. Gerade in sehr innovativen Märkten ist das Risiko einer falschen Regulierung sehr hoch und die Diversifikation der Regulierungsrisiken wichtig. Die Meinungen darüber, wie eine optimale Regulierung der Banken aussieht, gehen weit auseinander.

Die *letzte* Begründung, auf die ich eingehen will, stammt von Peter Praet, dem „Chefvolkswirt“ der EZB: „Die EZB muss kontrollieren dürfen, *was mit dem Geld geschieht*, das sie in den Markt gibt“ (Handelsblatt 31.10.12). Auch diese Begründung überzeugt nicht. Die EZB hat den Auftrag, das Preisniveau stabil zu halten. Dies ist eine makroökonomische Aufgabe. Für diese Aufgabe ist es unerheblich, was einzelne Banken mit dem Zentralbankgeld machen. Die EZB muss die Aggregate kennen. Dafür müssen ihr die Banken die notwendigen statistischen Daten liefern. Aber die EZB braucht nicht zu wissen, wie die Risikovorsorge der einzelnen Banken aussieht und welches ihre notleidenden Kredite sind. Sie sollte sich nicht in die Geschäftsentscheidungen der einzelnen Banken einmischen. Die Geldpolitik sollte wettbewerbsneutral sein.

b) Rechtlich-institutionelle Probleme

Die gemeinsame Bankenaufsicht soll der EZB übertragen werden. Daraus ergeben sich schwerwiegende rechtliche und institutionelle Probleme.

Zunächst einmal ist die gewählte Rechtsgrundlage – Art. 127 AEUV – nicht geeignet, der EZB die Aufsicht über alle systemrelevanten Banken zu übertragen. In Absatz 6 heißt es nämlich:

„Der Rat kann einstimmig ... *besondere* Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Kreditinstitute ... der Europäischen Zentralbank übertragen“.

Nach Abs. 5 trägt die EZB generell „zur reibungslosen Durchführung der von den [nationalen] Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen bei.“ Grundsätzlich zuständig sind also die nationalen Behörden. Abs. 6 ist nicht einschlägig, denn die EZB wird *nicht spezielle Aufgaben* im Zusammenhang mit der nationalen Bankenaufsicht wahrnehmen, sondern sie wird *alle Aufgaben in der Beaufsichtigung einer speziellen Gruppe* von Banken übernehmen. Der deutsche Teilnehmer an den Beratungen über Art. 127 – Dr. Günther Bär – hat bezeugt, dass die Vertragsparteien Art. 127 Abs. 6 nicht als Rechtsgrundlage für eine EZB-Bankenaufsicht intendiert haben (*Engelen (2012)*). Der Rechtsexperte Rainer Wernsmann schreibt dazu in seiner Stellungnahme gegenüber dem Finanzausschuss des Bundestages vom 03.06.13:

Es „erscheint fraglich, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung im AEUV vorhanden ist ... Die sehr weitreichende Verlagerung der

Zuständigkeiten von nationaler auf die europäische Ebene geht über den eng gefassten Wortlaut („besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“) hinaus ... [Es liegt] die Schlussfolgerung nahe, dass der EZB im Rahmen der Bankenaufsicht nur eine Nebenfunktion zukommen soll“ (S. 10)⁶

Bundesbank-Präsident Weidmann, der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (FAZ 18.03.13) und fast alle Rechtsexperten vertreten daher die Auffassung, dass die Aufsicht der EZB über die wichtigsten Banken nur auf dem Weg einer Vertragsänderung eingeführt werden kann.⁷

Zweitens ist das aufsichtsrechtliche *Entscheidungsverfahren* mit Art. 129 AEUV unvereinbar. Art. 129 sieht für das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) ausschließlich zwei Beschlussorgane vor: den EZB-Rat und das EZB-Direktorium. Das Letztentscheidungsrecht in Aufsichtsfragen muss daher bei einem dieser beiden Gremien liegen. Die Beschlussorgane des ESZB dürfen ihre Entscheidungsbefugnisse nicht an andere Gremien delegieren. Auf diese Problematik hat zuerst der Juristische Dienst des Rates hingewiesen (Financial Times, 18.10.12). Die Finanzminister haben sich darüber hinweg gesetzt. Die Deutsche Bundesbank schreibt in ihrer Stellungnahme gegenüber dem Finanzausschuss des Bundestages vom 03.06.13:

„Wird entgegen diesen grundsätzlichen Einwänden von einer Befugnis des Vermittlungsausschusses zu letztverbindlicher Entscheidung in Streitfällen ausgegangen, ergeben sich weitere Bedenken im Hinblick auf die Rolle der EZB-Ratsmitglieder. Wenn diese eine Entscheidung des Vermittlungsausschusses als verbindlich behandeln müssten, würde dies die Unabhängigkeit des EZB-Rates einschränken.

Kritisch ist zudem zu sehen, dass der EZB-Rat nach dem Verordnungsentwurf Entscheidungsvorlagen des Aufsichtsgremiums nur annehmen oder ablehnen, jedoch nicht selbst gestalten kann. Wenn der EZB-Rat die Verantwortung für aufsichtliche Entscheidungen tragen soll, muss er die Maßnahmen auch entsprechend gestalten können.

Schließlich lässt der geltende institutionelle Rahmen insbesondere im Hinblick auf die Letztverantwortung des EZB-Rates keine gleichrangige Teilnahme von Mitgliedstaaten außerhalb des Eurogebiets, die gleichwohl dem Single Supervisory Mechanism (SSM) beitreten, zu“ (S. 2 f.).

Die Bundesbank fügt in ihrem Monatsbericht vom Juli 2013 (S. 25) hinzu: „Wegen des oben dargestellten Letztentscheidungsrechts des EZB-

⁶ Wernsmann verweist im Detail auf *Herdegen* (2012, 1889–1892).

⁷ Die Mitgliedstaaten haben erklärt, dass sie dazu bereit sind. Das ist jedoch eine politische, nicht eine rechtliche Verpflichtung.

Rats kann die Schlichtungsstelle den EZB-Rat nicht binden.“ Nach Art. 18 Abs. 3b fasst die Schlichtungsstelle jedoch „ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit“. Beschlüsse sind aber keine Empfehlungen, sondern Entscheidungen. Bundesfinanzminister Schäuble teilt diese Einschätzung: „Ich verstehe das, was vereinbart wurde, so, dass der Vermittlungsausschuss abschließend entscheidet und nicht der EZB-Rat“ (Handelsblatt, 08.04.13).

Drittens führt die gewählte Konstruktion zu schwerwiegenden *Zielkonflikten* zwischen der aufsichtsrechtlichen und der geldpolitischen Aufgabe. Die EZB könnte zum Beispiel versucht sein, auf die stabilitätsorientierte Geldpolitik, zu der sie nach Art. 127 AEUV verpflichtet ist, zu verzichten, um Schwierigkeiten bei den Banken zu vermeiden. Zum einen könnte sie aus diesem Grund vor dem notwendigen „Exit“ aus der derzeitigen hyperexpansiven Geldpolitik zurückschrecken. Zum anderen könnte sie auf eigene Fehler in der Bankenaufsicht mit einer zu expansiven Geldpolitik reagieren. Da das ESZB Kredite an Banken vergibt und dafür Sicherheiten von fragwürdigem Wert akzeptiert hat, könnte die EZB davor zurückscheuen, die Notkreditvergabe zu beenden und insolvente Banken zu schließen.⁸ Denn dann müsste sie ihre eigenen Forderungen an diese Banken abschreiben.

Viertens, wie die Finanzmarktkrise besonders deutlich gezeigt hat, begehen Bankenaufseher manchmal schwere Fehler, weil sie die Risiken falsch einschätzen. Wenn aber die Aufseher zugleich für die Geldpolitik zuständig sind, strahlt dieser Reputationsverlust auf die Geldpolitik aus. Er untergräbt die Glaubwürdigkeit der Zentralbank.

Fünftens gefährdet die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit der EZB ihre geldpolitische Unabhängigkeit nach Art. 130 AEUV. Zum einen benötigt die EZB für die Bestellung des Aufsichtspersonals die Zustimmung der Politiker. Die Vorsitzende und ihr Stellvertreter können – wie erwähnt – nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates, d. h. der Regierungen, ernannt werden. Die Mitglieder der letztentscheidenden Schlichtungsstelle werden von den Regierungen ausgewählt. Um seine personellen Wünsche durchzusetzen, könnte der EZB-Rat versucht sein, den Politikern Gegenleistungen im Bereich der Geldpolitik anzubieten.

⁸ Für die Notkredite haftet zunächst die nationale Zentralbank. Wenn diese insolvent ist, haftet der betreffende Mitgliedstaat. Wenn auch dieser insolvent ist, hat die EZB den Verlust.

Zum anderen muss sich die EZB-Aufsicht den Entscheidungen der EBA beugen. Nach Art. 4 Abs. 3 „unterliegt sie insbesondere den von der EBA ausgearbeiteten und von der Kommission ... erlassenen verbindlichen technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards ...“ Die EBA kann auch über den Kopf der EZB hinweg einzelnen Banken direkte Anweisungen geben, wenn sie der Meinung ist, dass das EZB-Aufsichtsgremium EU-Recht verletzt (Art. 17 EBAV) oder der Ministerrat Gefahren für die Finanzstabilität sieht (Art. 18 EBAV). Die Novellierung der EBA-Verordnung ändert daran nichts. Auch aus diesem Grund ist die EZB in ihrer aufsichtsrechtlichen Funktion nicht unabhängig. Die *Deutsche Bundesbank* (2013), S. 32) warnt deshalb vor der „Gefahr einer Kompetenzverschränkung zwischen EBA und EZB“.

Sechstens widerspricht die Übertragung der Bankenaufsicht an die EZB dem Demokratieprinzip. Es gibt keinen triftigen Grund, einem Gremium wie dem EZB-Rat, das politisch unabhängig sein soll, Entscheidungsbefugnisse im Rahmen der Bankenaufsicht zu übertragen. Die Schließung einer Bank hat häufig Konsequenzen für den Staatshaushalt und muss daher von demokratisch legitimierten Akteuren verantwortet werden.

Aus allen diesen Gründen raten die Expertengremien, die sich mit dieser Frage beschäftigt haben, davon ab, die Bankenaufsicht der EZB zu übertragen:

- „While the Group supports an extended role for the ECB in macro-prudential oversight, it does not support any role for the ECB for micro-prudential supervision“ (Report of the High-Level-Group of Experts chaired by Jacques de La Rosière, 2009, Ziffer 171). Die Gruppe betont die Zielkonflikte und die Haushaltsrelevanz und fügt hinzu: „Conferring a micro-prudential role on the ECB would be particularly difficult given the fact that a number of ECB/ESCB members have no competence in terms of supervision“.
- „Die Nachteile einer Zusammenlegung der Bankenaufsicht und der Geldpolitik würden gerade in der Eurozone besonders zum Vorschein kommen“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Zur Stabilität des europäischen Finanzsystems, September 2012).
- „Um Geldpolitik und Aufsicht klar zu trennen ..., sollte die europäische Aufsicht in einer von der EZB getrennten Institution angesiedelt werden“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Jahresgutachten, November 2012).

- „Mir geht es vielmehr darum, die Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht zu vermeiden. Ich sehe nicht, wie das auf der vorgesehenen rechtlichen Basis zur Übertragung der Aufsichtskompetenzen an die EZB möglich ist. Eine rechtlich saubere Lösung erfordert meines Erachtens eine Änderung der EU-Verträge“ (Bundesbank-Präsident Jens Weidmann, Welt am Sonntag, 09.02.11).
- Wegen der unzureichenden Rechtsgrundlage schlugen die SPD-Bundestagsfraktion und der Bundesrat vor, das Zustimmungsgesetz zu befristen. Der Vorschlag wurde am 13.06.13 im Bundestag mit 310 gegen 130 Stimmen bei 97 Enthaltungen abgelehnt. Die Debatte über das Gesetz war auf 45 Minuten beschränkt.

III. Die Rekapitalisierung von Banken durch den ESM

1. Bestandsaufnahme

Der Euro-Rat hat am im Juni 2012 beschlossen, dass der ESM Banken der Mitgliedstaaten direkt – d. h. ohne den Umweg über die Mitgliedstaaten – rekapitalisieren darf. Schon in der Vergangenheit waren die subventionierten Kredite des ESM von den Empfängerstaaten (Griechenland, Irland, Spanien, Zypern) zum Teil dazu verwendet worden, ihre Banken zu stützen. Aber für diese Forderungen an die Banken hafteten die Empfängerstaaten gegenüber dem ESM, und ihre Regierungen mussten wirtschaftspolitische Auflagen akzeptieren. Nun übernimmt der ESM das Risiko, dass die Empfängerbanken zahlungsunfähig werden, und auf wirtschaftspolitische Auflagen kann verzichtet werden. Außerdem geht die Bankenhilfe des ESM nicht mehr in die Schuldenquote der Empfängerstaaten ein.

Nur die Banken der Euro-Staaten können durch den ESM direkt rekapitalisiert werden, aber vorher muss eine „Haftungskaskade“ durchlaufen werden, die für alle EU-Staaten gilt. Sie wird in der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten festgelegt, auf die sich der Rat am 27.06.13 geeinigt hat (Rat 11148/1, REV 1, Ecofin 572). Die Richtlinie muss noch vom Parlament angenommen werden. Sie soll 2018 in Kraft treten. Sie verpflichtet alle Euro-Staaten, mehr oder weniger einheitliche Restrukturierungs- und Abwicklungsbehörden einzurichten, die insolvente Banken restrukturieren oder schließen können. Sie sieht aber keine gemeinsame Behörde vor. Im Rahmen der Haftungskaskade sollen die nationalen Behörden zunächst die Ansprüche der Aktionäre,

Anleihegläubiger und Großeinleger (mehr als 100.000 Euro) – in dieser Reihenfolge – streichen, bei den Großeinlegern die der natürlichen Personen sowie der kleineren und mittelständischen Unternehmen zuletzt (sogenanntes „Bail-in“). Die nationalen Behörden dürfen aber bestimmte Arten von Verbindlichkeiten von der Haftung ausnehmen, zum Beispiel wenn sie eine Ansteckungsgefahr sehen. Die haftenden Eigentümer und Gläubiger müssen lediglich für mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme aufkommen.

Fallen höhere Verluste an, können weitere 5 Prozent der Bilanzsumme über die nationalen Restrukturierungsfonds gedeckt werden. Die nationalen Fonds sollen von den Banken innerhalb von zehn Jahren aufgefüllt werden und sich auf mindestens 0,8 Prozent der versicherten Einlagen belaufen. Es reicht jedoch aus, wenn diese Mittel bei den Banken abrufbar sind. Die Einzelheiten regelt die Europäische Kommission. Wenn der Beitrag des nationalen Fonds und die Kapitalquellen der Bank (Eigen- und Fremdkapital sowie Einlagen von mehr als 100.000 Euro) ausgeschöpft sind, kann die Abwicklung aus staatlichen Haushaltsmitteln, Krediten, die die Abwicklungsfonds anderer Mitgliedstaaten gewähren, oder auf Antrag vom ESM finanziert werden.

Was die Rekapitalisierung durch den ESM angeht, haben die Finanzminister der Eurogruppe am 20.06.13 in einer Übereinkunft⁹ festgelegt, dass der ESM für die von der EZB beaufsichtigten Banken zur Verfügung steht, sobald die anderen Elemente der Bankenunion beschlossen sind. Dabei wird vorausgesetzt, dass die betreffenden Banken sanierungsfähig sind, dass das Heimatland mit der Rettung überfordert ist und dass die Finanzstabilität der Eurozone bedroht ist. Zunächst prüft die EZB die Qualität der Vermögenswerte der Bank, die rekapitalisiert werden soll. Soweit die Bank die vorgeschriebene Kernkapitalquote von 4,5 Prozent unterschreitet, muss der Heimatstaat die Lücke füllen. Darüber hinaus soll er in der Regel in den ersten beiden Jahren mindestens 20 Prozent und danach 10 Prozent der zusätzlichen Kapitalspritzen finanzieren. Ausnahmen von der Regel sind zulässig. Über rückwirkende Bankenhilfen soll „von Fall zu Fall“ einstimmig von der Eurogruppe entschieden werden. Die Bundesregierung hatte die Übernahme von Altlasten ursprünglich ausgeschlossen.

⁹ „ESM Direct Bank Recapitalisation Instrument: Main features of the operational framework and way forward“, Mitteilung der Euro-Gruppe, Luxemburg, 20.06.13.

Der irische Finanzminister Noonan hat am 01.07.13 erklärt, dass seine Regierung im Herbst 2013 beantragen wird, irische Banken direkt durch den ESM zu rekapitalisieren. Die spanische Regierung hat ähnliche Pläne. Am 08.07.13 erklärte der französische Europaminister Thierry Repentin, dass auch Griechenland in den Genuss dieser Möglichkeit kommen sollte.

Für die direkte Rekapitalisierung von Banken sind 60 der 500 Mrd. Euro des ESM vorgesehen. Die Finanzminister (ESM-Gouverneure) können diese Summe jedoch erhöhen („überprüfen“), wenn sie dies für „notwendig erachten“. Wenn sich der ESM im Umfang von 60 Mrd. Euro an insolventen Banken beteiligt, schrumpft das für andere Zwecke verfügbare Ausleihvolumen um 180 Mrd. Euro, denn der ESM muss seine Bankforderungen übersichern, um seine AAA-Bonität aufrecht zu erhalten.

2. Rechtfertigungsanalyse

Die direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM wird damit begründet, dass einzelne Mitgliedstaaten damit überfordert sein könnten und infolgedessen die Finanzstabilität in der gesamten Eurozone gefährdet sein könnte. Diese Rechtfertigung ist theoretisch nachvollziehbar, wird aber in der Praxis nicht gelten.

Der Heimatstaat ist nur dann überfordert, wenn er zahlungsunfähig ist und umschulden musste. Für Griechenland trifft das zu, für Zypern und Spanien jedoch nicht. Damit ist klar, dass sich die Eurogruppe nicht an ihre Rechtfertigung halten wird.

Das gilt auch für die zweite Bedingung: die Bedrohung der Finanzstabilität im Euroraum. Zypern hat für seine Banken einen subventionierten ESM-Kredit erhalten, obwohl ihre Bilanzsumme geringer als die der Hamburger Sparkasse ist. Der Konkurs der zyprischen Banken (nicht nur der Laiki-Bank) hätte die Finanzstabilität im Euroraum nicht bedroht.

Weiterhin ist offensichtlich, dass die EZB nicht in der Lage – vielleicht auch nicht willens – sein wird, die versteckten Verluste in den Bankbilanzen einigermaßen vollständig zu identifizieren, denn das Wesen dieser Verluste ist, dass sie versteckt sind. Meist handelt es sich einfach um Kredite, die verlängert worden sind, um Abschreibungen zu vermeiden. Der ESM wird daher – ganz gleich, was die Finanzminister entscheiden – auch für die Altlasten der Banken, die er rekapitalisiert, aufkommen.

Die versteckten Verluste der Banken sind das Ergebnis einer falschen Geschäftspolitik – zum Teil auch wirtschaftspolitischer Fehler. Fehlverhalten sollte nicht belohnt werden. Die Anreizwirkungen wären fatal. Die Rekapitalisierung der Banken durch den ESM schafft ein gravierendes Moral-Hazard-Problem.

Schließlich ist der Rückgriff auf die Steuerzahler anderer Mitgliedstaaten „ein Brandkanal, der es den Flammen ermöglicht, sich in die Budgets der noch gesunden Euroländer hinein zu fressen“ (*Sinn/Hau* (2013)).

Da der ESM nur für die systemrelevanten Großbanken zur Verfügung steht, haben die kleineren Banken einen Anreiz sich zusammen zu schließen, damit auch sie in den Genuss der ESM-Mittel kommen können.

Die Vereinbarung der Eurogruppe sieht vor, dass der Gouverneursrat des ESM die direkte Rekapitalisierung der Banken auf der Grundlage von Art. 19 ESM-Vertrag einführt. Wie *Murswiek* ((2013), S. 8) darlegt, wäre jedoch eine Änderung des ESM-Vertrags erforderlich, da nach Art. 3 nur Staaten Empfänger von ESM-Hilfen sein können.

IV. Ein gemeinsames Regime für die Abwicklung von Banken in der Eurozone

1. Bestandsaufnahme

Vier verschiedene Modelle sind denkbar:

A. einheitliche Regeln für die nationalen Behörden

1. ohne gegenseitige Finanzierung
2. mit gegenseitiger Finanzierung

B. eine gemeinsame Behörde

1. ohne gemeinsame Finanzierung
2. mit einem gemeinsamen Fonds.

Option A.1. wird durch die in Abschnitt III.1. beschriebene Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten für die gesamte EU realisiert. Demgegenüber sah der Kommissionsentwurf (COM (2012) 280/3) vom Juni 2012 in Art. 97 das Modell A.2. vor: Die nationalen Abwicklungsfonds sollten das Recht erhalten, sich im Notfall von den Fonds der anderen Euro-Staaten Geld zu leihen – vermutlich zu einem subventionierten Zins. Am 10.07.13 hat die Kommission nun für die Euro-Staa-

ten einen noch viel weiter gehenden Verordnungsentwurf vorgelegt¹⁰: Sie strebt Modell B.2. – einen gemeinsamen Abwicklungsausschuss und Abwicklungsfonds – an, der bei allen in der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie genannten Fragen anstelle der nationalen Behörden entscheidet. Der gemeinsame Fonds ersetzt die nationalen Fonds. In der Begründung und in den Erwägungsgründen heißt es:

Ein „Netz nationaler Behörden und Fonds zur Bankenabwicklung ... ist ... unzureichend für die Mitgliedstaaten mit gemeinsamer Bankenaufsicht im Rahmen des Single Supervisory Mechanism (SSM) ... Im Vergleich zu einem Netz von Abwicklungsbehörden bietet ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus mit einer zentralen Entscheidungsinstanz und einem einheitlichen Abwicklungsfonds entscheidende Vorteile“ (S. 4). „Ein einheitlicher Bankenabwicklungsfonds ... ist für das ordnungsgemäße Funktionieren eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus unverzichtbar“ (S. 22).

„Rechtsgrundlage dieses Vorschlags ist Artikel 114 AEUV, der den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gestattet, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben“ (S. 6).

Die Abwicklungsbeschlüsse werden „von einem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung zentral vorbereitet und beaufsichtigt ..., und das Abwicklungsverfahren wird von der Kommission eingeleitet. Die Kommission wird außerdem den Rahmen für die hinsichtlich des betroffenen Unternehmens anzuwendenden Abwicklungsinstrumente und die Verwendung des Fonds zur Unterstützung der Abwicklungsmaßnahme festlegen“ (S. 7).

Die Europäische Kommission ist „befugt, auf der Grundlage einer Empfehlung des Abwicklungsausschusses oder aus eigener Initiative die Abwicklung einer Bank einzuleiten“ (S. 10).

Die Kommission begründet ihre Forderungen nach dem Letztentscheidungsrecht in einer Note de Cadrage vom 03.06.13 (SEC (2013) 334, OJ 2049) folgendermaßen:

„Legally, only an EU institution has the power to take final individual decisions with European effect in such matters. Among EU institutions, the Commission is best placed to play this role ... As for the ECB, there is not a legal basis for conferring resolution tasks“.

Der Abwicklungsausschuss soll sich aus einem Exekutivdirektor, seinem Stellvertreter und je einem Vertreter der Kommission, der EZB und der nationalen Abwicklungsbehörden zusammensetzen (Art. 39). Der Ex-

¹⁰ Verordnung zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds ... (2013 (COM) 520).

ekutivdirektor und sein Stellvertreter werden auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments und der anderen Mitglieder des Abwicklungsausschusses für jeweils fünf Jahre vom Rat ernannt (Art. 52 i.V.m. Art. 39). An den Exekutivsitzen des Ausschusses sollen nur der Exekutivdirektor, sein Stellvertreter und die Vertreter der Kommission und der EZB teilnehmen. Alle Beschlüsse zur Umsetzung der Verordnung werden in der Exekutivsitzen getroffen (Art. 50). Bei Beratungen über die Abwicklung einer Bank soll auch der Vertreter des betreffenden Landes eingeladen und in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Der Abwicklungsausschuss leitet eine Behörde („Agentur“) von etwa 300 Beamten, die ihren Sitz in Brüssel hat. Sie wird von den Banken finanziert.

Nach dem Verordnungsvorschlag der Kommission würde das gemeinsame Abwicklungsverfahren der Eurostaaten folgendermaßen ablaufen. Zunächst informiert die EZB-Bankenaufsicht den Abwicklungsausschuss und die Kommission, dass eine von der EZB beaufsichtigte Bank insolvent ist oder vor dem Konkurs steht. Dann prüft der Abwicklungsausschuss, ob eine private Lösung möglich ist und – wenn nein – ob eine systemische Gefahr besteht. Er richtet eine (unverbindliche) Empfehlung an die Kommission. Die Kommission trifft eine abschließende Entscheidung und beauftragt den Abwicklungsausschuss, die Restrukturierung oder Abwicklung und deren Finanzierung zu erledigen.

Finanziert werden die Maßnahmen aus einem gemeinsamen Fonds der Euro-Staaten, der allein von den Banken gespeist und vom Abwicklungsausschuss verwaltet wird. Er ist auf ein Prozent der versicherten Einlagen angelegt, aber die Banken sollen darüber hinaus unbegrenzt füreinander haften:

„Reichen die verfügbaren Finanzmittel nicht aus, um Verluste, Kosten und sonstige Aufwendungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des Fonds zu decken, erhebt der Ausschuss ... von den im Hoheitsgebiet der teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Instituten außerordentliche Ex-post-Beiträge, um die zusätzlichen Aufwendungen zu decken“ (Art. 67).

Noch deutlicher wird die Kommission in ihrer bereits erwähnten Note de Cadrage:

„The backstop and the guarantee of the fund would thus be the assets of the Euro Area banks“.

Nach dem Kommissionsvorschlag darf der Abwicklungsfonds aber auch „bei Finanzinstituten oder anderen Dritten“ – also auch beim ESM – Darlehen aufnehmen (Art. 69).

Der gemeinsame Abwicklungsfonds wird von der EZB befürwortet (Jörg Asmussen, Handelsblatt, 15.05.13), ebenso von der SPD. Bundesfinanzminister Schäuble möchte dagegen zunächst Modell A.1. realisieren. Er schrieb dazu in der Financial Times (13.05.13):

„A two-step approach should start with a resolution mechanism based on a network of national authorities ... It would ... buy time for the creation of a legal base for our long-term goal: a truly European and supranational banking union with strong central authorities and potentially covering the entire single market ... While today's EU treaties provide adequate foundation for the new supervisor and for a single resolution mechanism, they do not suffice to anchor beyond doubt a new and strong central resolution authority“.

Im Juni 2013 drohte er, gegen die sofortige Errichtung eines gemeinsamen Abwicklungsfonds, die sich, wie die Kommission vorschlägt, auf Art. 114 stützt, beim Gerichtshof der EU zu klagen (FAZ 20.06.13). Bundeskanzlerin Merkel und der französische Präsident Hollande lehnen die von der Europäischen Kommission beanspruchte Führungsrolle ab und schlagen gemeinsam Modell B.1. vor. Danach soll die Europäische Abwicklungsbehörde einfach ein Gremium der Leiter der zuständigen nationalen Behörden sein (Financial Times 01./02.06.13). Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Bundesregierung nach der Bundestagswahl einer Vertragsänderung zustimmt, die einen gemeinsamen Abwicklungsfonds ohne Beteiligung der Kommission ermöglicht.

2. Rechtfertigungsanalyse

Banken, die vor dem Konkurs stehen, können rekapitalisiert, restrukturiert oder abgewickelt werden. Ganz gleich, welche Lösung gewählt wird, stellt sich die Frage, ob das Verfahren in der Eurozone bzw. in der gesamten EU einheitlich sein sollte und ob die Maßnahmen national oder gemeinschaftlich finanziert werden sollten.

Für das einheitliche Verfahren wird geltend gemacht, dass es a) die Informationskosten der Marktteilnehmer senkt, b) Wettbewerbsverzerrungen beseitigt und c) den internationalen externen Wirkungen versäumter Abwicklungen Rechnung trägt. Diese Rechtfertigungen wurden bereits im Abschnitt II.2. kritisiert. Insbesondere hat jeder Mitgliedstaat einen hinreichenden und eher stärkeren Anreiz, die Abwicklung nicht zu verschleppen, als der Median eines Euro- oder EU-Gremiums, und wahrscheinlich ist er auch besser über die Probleme seiner Banken und die Vor- und Nachteile der möglichen Lösungen informiert.

Gelegentlich wird auch argumentiert, die Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB mache ein gemeinsames Abwicklungsverfahren notwendig. Das Gegenteil ist wahrscheinlich. Wenn Aufsicht und Abwicklung in einer Hand oder zumindest beide auf europäischer Ebene angesiedelt sind, scheut der Aufseher eher vor der notwendigen Schließung zurück, als wenn eine andere Institution die unangenehme und kostspielige Aufgabe der Abwicklung lösen muss. Wie erwähnt, kann auch die EBA Banken schließen, sie wurde jedoch ohne eine europäische Abwicklungsbehörde gegründet. Die Existenz eines gemeinsamen Fonds erhöht nur dann die Bereitschaft der Aufsicht, Banken zu schließen, wenn eine Mehrheit von Ländern auf diese Weise die Kosten der Schließung der eigenen Banken auf die Minderheit abwälzen kann.

Die Kommission nennt als Rechtsgrundlage für ihren Vorschlag – wie erwähnt – den Binnenmarktartikel 114 AEUV. Dieser ist jedoch ungeeignet, weil die gemeinsame Abwicklung nicht durch das Ziel des Binnenmarkts gedeckt ist. Art. 26 AEUV, auf den Art. 114 verweist, definiert den Binnenmarkt als „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist“. Die Freiheit des Kapitalverkehrs ist aber mit Unterschieden in der Bankenregulierung, -aufsicht und -abwicklung voll vereinbar. Der Begriff und das Ziel des gemeinsamen Binnenmarkts implizieren nicht eine einheitliche Wirtschaftspolitik, sondern die Beseitigung der nationalstaatlichen Beschränkungen der internationalen Transaktionen.

Ist eine gemeinschaftliche Finanzierung der Abwicklung sinnvoll? Wiederum gilt, dass die Abwicklung Folge einer falschen Geschäftspolitik und/oder Wirtschaftspolitik ist. Solches Fehlverhalten sollte nicht belohnt werden. Die Beteiligung anderer Mitgliedstaaten – ihrer Banken oder ihrer Steuerzahler – kommt nur in Frage, wenn der von der Abwicklung betroffene Staat selbst zahlungsunfähig ist und daher umgeschuldet hat. Außerdem muss Ansteckungsgefahr bestehen. Ob die Ansteckungsgefahr die Inanspruchnahme ausländischer Bankenfonds rechtfertigt, sollten diese selbst entscheiden.

Für einen gemeinschaftlichen Abwicklungsfonds wird vielfach eine Stimmengewichtung nach der Größe des nationalen Bankensektors gefordert. Selbst im Falle einer Gewichtung bleibt jedoch das Problem bestehen, dass sich die Mehrheit auf Kosten der Minderheit sanieren kann.

V. Eine europäische oder europäisch vernetzte Einlagenversicherung

1. Bestandsaufnahme

Die Europäische Kommission strebt als vierten Pfeiler der „Bankenunion“ eine gemeinsame Einlagenversicherung an. Sie wird in dieser Absicht von den südeuropäischen Mitgliedstaaten unterstützt. Der spanische Wirtschaftsminister Luis de Guindos zum Beispiel sagte dazu im Mai 2013:

„Unser Ziel ist, dass wir bis Jahresende eine politische Einigung über die Direktive zur Einlagensicherung haben – als ersten Schritt für die Schaffung eines gemeinsamen Einlagenfonds“ (Wirtschaftswoche, 27.05.13).

Die Verhandlungen könnten nach der deutschen Bundestagswahl beginnen. Die Europäische Kommission hatte schon im September 2012 einen Vorschlag veröffentlichen wollen, nahm aber auf deutschen Wunsch davon Abstand (Financial Times, 13.09.12).

Eine EU-Richtlinie über die Einlagensicherung (94/19 EC) gibt es bereits. Sie wurde 1994 eingeführt und 2010 novelliert. Seitdem sind die einzelnen Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, im Falle einer Bankinsolvenz jeden Sparer im Umfang von bis zu 100.000 Euro zu entschädigen. Bei Banken, die Mitglied des freiwilligen deutschen Einlagensicherungsfonds sind, ist die Absicherung weit höher. Bis 2027 sollen die Banken Sicherungsfonds aufbauen, um die 100.000 Euro-Garantie abzudecken. Die Richtlinie sieht nicht vor, dass die nationalen Sicherungsfonds einander Hilfe leisten müssen. Das ist aber die Minimalforderung von EU-Binnenmarkt-Kommissar Barnier.

2. Rechtfertigungsanalyse

Grundsätzlich profitieren Versicherungen vom Gesetz der großen Zahl, aber auch im Markt setzt sich nur selten eine einzige Versicherung durch, denn mit der Größe nehmen auch die Bürokratieprobleme zu. Je weniger die Versicherungen über die Schadensverhütung der Versicherten wissen, desto größer ist der Moral Hazard. Besonders gravierend sind die Fehlreize, wenn eine obligatorische Versicherung ex ante einige Versicherte zu Lasten anderer Versicherer begünstigt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn der Beitragsatz einheitlich ist, obwohl die Risiken sehr verschieden sind. Es ist abzusehen, dass dieses Problem in einer europäischen Einlagenversicherung eine große Rolle spielen würde. Es spricht

auch gegen eine Vernetzung der nationalen Versicherungen. Die *Deutsche Bundesbank* ((2013), S. 34) winkt ebenfalls ab:

„... um die Währungsunion in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zu stabilisieren, ist eine europäische Einlagensicherung weder zielführend noch erforderlich“.

Die Alternative zu einer immer weiter gespannten Kollektivierung der Bankenversicherung ist eine drastische Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen. Je stärker die Eigentümer der einzelnen Banken haften, desto geringer ist der Bedarf an kollektiver Versicherung.

Das Bankensystem ist besonders krisen- und konkursanfällig, weil schon geringe Zweifel an der Solvenz eines Finanzintermediärs dazu führen können, dass eine an sich solvente Bank insolvent wird. Denn das Misstrauen der Gläubiger kann einen Run auslösen, der die Bank – aufgrund der Fristentransformation – zwingt, Forderungen vor Fälligkeit unter ihrem langfristigen Wert zu verkaufen. Deshalb muss der Staat eine ausreichende Eigenkapitalquote vorschreiben. Diese sollte m.E. ohne Risikogewichtung zwischen 25 und 30 Prozent der Forderungen betragen. Denn die Ausfallquote der griechischen Banken liegt 2013 bei etwa 25 Prozent, und eine Eigenkapitalquote von 30 Prozent reichte der Deutschen Bank aus, die Weltwirtschaftskrise von 1929–33 ohne staatliche Rekapitalisierung zu bestehen.

VI. Schlussbemerkungen

Wer soll über die Eigenkapitalanforderungen, die Einlagenversicherung und Bankenrettungsfonds entscheiden – die Mitgliedstaaten, die Eurogruppe, die EU oder der Baseler Ausschuss? Als Anhänger des Regulierungswettbewerbs plädiere ich für das Subsidiaritätsprinzip – die Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedstaat hat einen hinreichenden Anreiz, die Stabilität seiner Banken optimal zu sichern. Die einzelnen Staaten haben aus der Finanzmarktkrise gelernt und ihre Finanzmarktregulierungen verbessert. Einige (zum Beispiel die Schweiz und Großbritannien) haben ihre Eigenkapitalanforderungen sogar stärker erhöht, als es die Basel III-Empfehlungen vorsehen. Fast alle EU-Mitgliedstaaten haben bereits von sich aus Bankenrettungsfonds errichtet.

Da das optimale Regulierungsniveau nicht bekannt ist, bedarf es verschiedener Lösungsversuche, um aus den Erfahrungen zu lernen und die Risiken von Fehlentscheidungen zu diversifizieren. Der internationale Erfahrungsaustausch ist ohne Zweifel wichtig, denn dieses Regulierungswissen ist ein internationales öffentliches Gut. Aber die Erkenntnisse be-

treffen nicht nur die Eurozone oder die Europäische Union, sondern auch die USA, die Schweiz und andere internationale Finanzzentren. Deshalb ist der Baseler Ausschuss ein geeigneteres Forum als die Europäische Union.

Literatur

- Andersen, S. S./Eliassen, K. A.* (1991): European Community Lobbying. *European Journal of Political Research* 20, 173–187.
- Bagehot, W.* (1873): *Lombard Street*, London.
- Deutsche Bundesbank* (2013): Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion. *Monatsbericht*, Juli, 15–34.
- Engelen, K.* (2012): Rising Tide of German Anger, *The International Economy*, Fall, 77–81.
- Herdegen, M.* (2012): Europäische Bankenunion: Wege zu einer europäischen Bankenaufsicht. *Wertpapiermitteilungen (WM): Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht* 40, 1889–1897.
- Murswiek, D.* (2013): Weiterentwicklung der Europäischen Währungsunion und demokratische Legitimation. *ifo Schnelldienst* 13, 6–11.
- Sinn, H. W./Hau, H.* (2013): Die gefährliche Dimension der Bankenunion. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.01.13, S. 13.
- Stigler, G. J.* (1971): *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 3–21 (wieder abgedruckt in: G. J. Stigler (1975): *The Citizen and the State*, Chicago).