

Die Bankenunion als Krönung der Wirtschafts- und Währungsunion?

*David Howarth und Lucia Quaglia**

Die Schaffung einer Europäischen Bankenunion ist eine der bedeutsamsten Entwicklungen im Prozess der europäischen Integration seit der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht. Mit dem Vorschlag für eine Bankenunion im Juni 2012 wollten die europäischen Staats- und Regierungschefs das Vertrauen in die durch den Doppelschlag aus internationaler Finanz- und Staatsschuldenkrise geschwächten europäischen Bankensysteme wiederherstellen. Insbesondere hofften die politischen Entscheidungsträger, den Teufelskreis zwischen Staatsverschuldung und ‚kriselnden‘ Banken in der Peripherie der Eurozone zu durchbrechen und der seit dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise zunehmenden Fragmentierung europäischer Finanzmärkte entgegenzuwirken. Der damalige Präsident des Europäischen Rates, Herman van Rompuy,¹ stellte die Bankenunion als „Vervollständigung“ der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) dar, durch die der Euro gerettet würde und besser vor zukünftigen Schocks geschützt sei.²

Die Auswirkungen der internationalen Finanzkrise von 2007 und der folgenden Staatsschuldenkrise waren verheerend. Eine Reihe von Indikatoren wies auf die schwerwiegende Fragmentierung des Finanz- und speziell des Bankensektors hin.³ Ein wichtiger Indikator war der Bestand an ausländischen Anleihen, der von Banken der Eurozone gehalten wurde (als Prozentsatz des Gesamtbestands). Dieser fiel von Mitte der 2000er Jahre bis 2012, ohne ein Anzeichen der Stabilisierung. Die Peripherie der Eurozone (Italien, Portugal, Spanien, Griechenland und Irland) war – angesichts des abnehmenden Vertrauens der Banken im Kern der Eurozone in den Wert der in der Peripherie emittierten staatlichen und unternehmerischen Anleihen – am stärksten von diesem Rückzug in die einheimische Verschuldung betroffen. Es entstand ein destabilisierender Teufelskreis zwischen Staatsverschuldung und zusammenbrechenden Banken in der Peripherie der Eurozone.⁴ Steigende Staatsausgaben und eine steigende Schuldenlast erhöhten das Länderrisiko⁵ und bedrohten die Funktion von Staatsschulden als Sicherheiten für Kredite, was sich wiederum nachteilig auf die Refinanzierungsmöglichkeiten der Banken auswirkte.⁶ Ab 2008 stieg der Prozentsatz der von einheimischen Banken gehaltenen Staatsanleihen der Peripherieländer

* Prof. Dr. David Howarth, Universität Luxemburg.
Prof. Dr. Lucia Quaglia, University of York.

1 Herman van Rompuy: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 2012.

2 David Howarth/Lucia Quaglia: Banking on Stability: The Political Economy of New Capital Requirements in the European Union, in: Journal of European Integration 3/2013, S. 333-346; David Howarth/Lucia Quaglia: Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and "Completing" Economic and Monetary Union, in: Journal of Common Market Studies S1/2013, S. 103-123; siehe auch Shawn Donnelly: Power Politics and the Undersupply of Financial Stability in Europe, in: Review of International Political Economy 4/2014, S. 980-1005.

3 Für weitere Details siehe: Europäische Zentralbank: Financial Integration Report, April 2012.

4 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: The Impact of Sovereign Credit Risk on Bank Funding Conditions, in: Committee on the Global Financial System Paper 43/2011.

5 Silvia Merler/Jean Pisani-Ferry: Hazardous Tango: Sovereign-Bank Interdependence and financial stability in the euro area, in: Banque de France: Financial Stability Review 16/2012.

6 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: The Impact of Sovereign Credit Risk, 2011.

deutlich an, da ausländische Investoren – die Untragbarkeit der Verschuldung in der Peripherie befürchtend – weniger Bereitschaft zeigten, diese Schuldtitel zu kaufen, oder sie sogar abstoßen wollten. Bei steigendem Risiko hielten einheimische Banken in der Folge mehr an Wert verlierende Staatsschuldentitel, während die Fähigkeit der Staaten, einheimische Banken zu stützen oder kontrolliert abzuwickeln (um eine systemweite Krise zu vermeiden), mit steigender Staatsverschuldung abnahm. Demnach befand sich die Peripherie der Eurozone in einer Abwärtsspirale aus wachsender öffentlicher Verschuldung, steigenden Zinslasten bei einer schrittweise schlechteren Bewertung der Staatsanleihen durch Ratingagenturen, einem Rückzug ausländischer Investoren und einem steigenden Bestand von Staatsanleihen im Besitz der einheimischen Banken. Die EU-Institutionen wie auch die meisten Mitgliedstaaten stellten vor diesem Hintergrund die Bankenunion als notwendigen Schritt dar, um das Bankensystem der Eurozone zu stabilisieren und die WWU zu erhalten.

Im Juni 2012 vereinbarten der Europäische Rat und der Eurozonengipfel eine Vertiefung der WWU durch eine „Bankenunion“⁷, die auf fünf Komponenten aufbauen sollte: ein einheitliches Regelwerk für Finanzdienstleistungen (und insbesondere für Banken); ein gemeinsames Einlagensicherungssystem, ein einheitlicher Rahmen für die Bankenaufsicht; ein einheitlicher Rahmen für die Abwicklung von Banken; und ein gemeinsamer Letztversicherungs- beziehungsweise Backstopmechanismus für vorübergehende finanzielle Unterstützung. In der Tat sprach der Europäische Rat offiziell – und mit Übertreibung – davon, die WWU auf diese Weise zu ‚vervollständigen‘. Damit implizierte er, dass diese Elemente, obwohl sie vor 2012 nur selten ein Thema in den mit der Politikgestaltung auf europäischer Ebene befassten Kreisen waren, das sine qua non einer ‚echten‘ WWU darstellen würden.⁸ Die Europäische Kommission hatte im September 2012 als erste Schritte hin zur Bankenunion eine Reihe legislativer Vorschläge vorgelegt: ein Verordnungsentwurf, der der Europäischen Zentralbank (EZB) starke Rechte bei der Überwachung aller Banken der Eurozone zuweisen wollte;⁹ ein Verordnungsentwurf mit begrenzten Änderungen am Gründungsakt der Europäischen Bankenaufsicht (European Banking Authority, EBA), durch die ein Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone und den Nicht-Mitgliedstaaten in deren Entscheidungsstrukturen hergestellt werden sollte;¹⁰ und eine Mitteilung über einen Fahrplan zur Vervollständigung der Bankenunion in den nächsten Jahren, die das einheitliche Regelwerk, die gemeinsame Einlagensicherung und einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) umfassen sollte.¹¹ Ende November 2012 veröffentlichte der damalige Präsident des Europäischen Rates, van Rompuy, sein Papier „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, in dem er für die Verabschiedung eines rechtlichen Rahmens Anfang 2013 warb, um dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) eine direkte Rekapitalisierung

7 Rat der Europäischen Union: Euro Area Summit Statement, 29.6.2012, Brüssel.

8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Rates zur Tagung vom 13./14. Dezember 2012, EUCO 205/12.

9 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, COM(2012) 511.

10 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. .../... des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, COM(2012) 512.

11 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Fahrplan für eine Bankenunion, COM(2012) 510.

von Banken ab dem Frühjahr 2013 zu ermöglichen.¹² Im Dezember 2013 und Dezember 2014 stimmte der Europäische Rat jeweils einer Übertragung signifikanter Aufsichtspflichten an die EZB/den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) beziehungsweise der Schaffung eines SRM zu. Trotz Verzögerungen und einer deutlichen Verwässerung der ursprünglichen Vorschläge von Kommission und Europäischem Rat stellt die vereinbarte Bankenunion eine radikale Initiative zur Stabilisierung der – unmittelbar von der Staatsschuldenkrise betroffenen – nationalen Bankensysteme innerhalb der Europäischen Union dar, indem der Teufelskreis aus Staatsverschuldung und instabilen Banken durchbrochen wird. Die Schaffung von SSM und SRM sollte als wichtige Entwicklung im Prozess der Europäischen Integration verstanden werden und wird mit einer signifikanten Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene einhergehen.

Es besteht eine klare Parallele zwischen den Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten zur Schaffung der WWU in den 1970er und 1980er Jahren und denjenigen zur Bankenunion in den zwischenstaatlichen Verhandlungen zwischen 2012 und 2014. In den Verhandlungen zur WWU sah die deutsche Regierung makroökonomische Konvergenz als Vorbedingung für die Schaffung einer Währungsunion (die sogenannte ökonomistische Position). In den Verhandlungen zur Bankenunion setzte sie sich für strengere fiskalische Regeln und Konditionalität bei der Unterstützung für Staaten und Banken ein. Die deutsche Regierung beharrte mit Erfolg darauf, dass die Schaffung des SSM – und damit ein stärkerer Einfluss der EZB bei der Aufsicht über die Banken der Eurozone – eine Vorbedingung für eine mögliche direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM, den als Instrument zur Bekämpfung der Staatsschuldenkrise geschaffenen Finanzierungsmechanismus, sein müsse. In den frühen 1970er Jahren forderte die französische Regierung Unterstützungsmechanismen für schwache Währungen und in den Verhandlungen zur Bankenunion Unterstützung für Eurozonenmitglieder, die sich mit hohen Finanzierungskosten ihrer Staatsverschuldung konfrontiert sahen. Die deutsche ‚ökonomistische‘ Position in den frühen 1970er Jahren gründete in der nationalen makroökonomischen Präferenz einer niedrigen Inflationsrate sowie dem hohen Außenwert der eigenen Währung. Sowohl in den 1970er Jahren als auch bei den jüngsten Verhandlungen zur Bankenunion artikuliert die deutsche Regierung Befürchtungen, nach denen Hilfen auf EU-Ebene im Sinne eines ‚moral hazard‘-Problems makroökonomische Reformprozesse auf nationaler Ebene und, hinsichtlich der Bankenunion, risikoaverses Verhalten von Banken unterminieren würde. Das Interesse der französischen Regierung an einer Unterstützung von Anpassungsprozessen und der Banken hatte seinen Grund in dem starken Engagement französischer Banken in der Peripherie der Eurozone sowie anhaltenden makroökonomischen Problemen des Landes, darunter insbesondere die Fiskalpolitik sowie hohe Leistungsbilanzdefizite.

Dieser Artikel stellt zunächst die Hauptelemente der Bankenunion dar, bevor er einen Überblick über die zwischenstaatlichen Debatten zu SSM und SRM gibt, wobei er sich auf die größten Mitgliedstaaten – insbesondere Deutschland und Frankreich – und deren Prioritäten konzentriert.

Die Hauptelemente der Bankenunion

Die Bankenunion, wie sie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2012 und in den Legislativvorschlägen sowie der Mitteilung der Kommission vom Sep-

12 Van Rompuy: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 2012.

tember 2012 formuliert wurde, umfasst die zuvor genannten fünf Hauptbestandteile: einheitliches Regelwerk für Finanzdienstleistungen; gemeinsames Einlagensicherungssystem, SSM für Banken; einheitlicher Rahmen für die Abwicklung von Banken; und fiskalischer Letztsicherungsmechanismus für Banken in Schwierigkeiten. Eine Reihe von Wissenschaftlern und Institutionen haben die Auffassung vertreten, dass alle fünf Elemente umgesetzt werden sollten, um sicherzustellen, dass die Bankenunion zu mehr Stabilität führt als die bestehenden nationalen Aufsichtssysteme.¹³ Hochrangige Kommissionsbeamte haben sich dahingehend geäußert, dass die Bankenunion wenigstens aus vier der fünf Elemente bestehen müsse und dass eine verspätete Umsetzung der gemeinsamen Einlagensicherung akzeptabel sei, angesichts der politischen Schwierigkeiten bei der Anpassung bestehender nationaler Systeme.¹⁴ Ein einheitliches Regelwerk, das die Europäische Union im Nachgang zur internationalen Finanzkrise befürwortete, bedeutet eine Reihe vollständig harmonisierter EU-Regeln für Banken, die in allen Mitgliedstaaten konsistent umgesetzt werden. In erster Linie bezieht sich dies auf das sogenannte CRD IV-Paket¹⁵ zu den Eigenkapitalanforderungen für Banken, das eine Richtlinie über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen¹⁶ sowie eine Verordnung über prudentielle Anforderungen¹⁷ an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen beinhaltet.¹⁸

Die grundlegende Logik von Einlagensicherungssystemen – die einen Teil verlorener Einlagen von kollabierten Banken an deren Kunden zurückerstatten – liegt darin, einen ‚bank run‘ zu vermeiden, also Panikabhebungen von Konten aus Angst vor einem bevorstehenden Zusammenbrechen der Bank. Zu Einlagensicherungssystemen existieren in der Europäischen Union schon seit geraumer Zeit Regelungen, die den Gemeinsamen Markt vor verzerrenden Effekten durch unterschiedliche nationale Systeme schützen sollen. Die Einlagensicherungsrichtlinie von 1994 legt eine Mindestgarantiegrenze für solche Systeme von 20.000 Euro pro Einleger fest.¹⁹ Da diese Richtlinie jedoch auf dem Prinzip der minimalen Harmonisierung beruhte, unterschieden sich die nationalen Systeme in mehreren wichtigen Aspekten, darunter die Definition von anrechenbaren Einlagen, der Umfang der

13 Vgl. Dirk Schoenmaker: Banking union: Where we're going wrong, in: Thorsten Beck (Hrsg.): Banking Union for Europe: Risks and Challenges, London 2012, S. 95-102; Vasso Ioannidou: A first step towards a banking union, in: Thorsten Beck (Hrsg.): Banking Union for Europe: Risks and Challenges, London 2012, S. 85-94; Internationaler Währungsfonds: A Banking Union for the Euro Area: Technical Background Notes, SDN/13/01.

14 Martin Merlin: The Single Resolution Mechanism: state of play and next steps, Presentation at the High Level Round Table: Towards Banking Union: Open Issues, College of Europe, Brügge, 18.4.2013.

15 Zum CRD IV-Paket siehe: Europäische Kommission: Kapitaladäquanzverordnung und -richtlinie – CRR/CRD IV, 11.11.2014, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_de.htm (letzter Zugriff: 20.1.2015).

16 Europäische Kommission: Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats, KOM(2011) 453.

17 Für den im Englischen als Adjektiv gebrauchten Fachbegriff gibt es keine direkte Übersetzung ins Deutsche, es entspricht etwa ‚die Aufsicht betreffend‘.

18 Ebenda; siehe auch James Buckley/David Howarth/Lucia Quaglia: Internal market: The Ongoing Struggle to 'Protect' Europe from its Money Men, in: Journal of Common Market Studies 51/2012, S. 119-141; David Howarth/Lucia Quaglia: Banking on Stability: The Political Economy of New Capital Requirements in the European Union, in: Journal of European Integration 3/2013, S. 333-346.

19 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 135 vom 31. Mai 1994, S. 5-14.

Absicherung, die Art des Finanzierungsmechanismus und die Berechnung der Beiträge der einzelnen Banken.²⁰

Im Juli 2010 legte die Kommission einen Vorschlag zur Ergänzung der Einlagensicherungsrichtlinie mit den Zielen einer „Vereinfachung und Harmonisierung, insbesondere in Bezug auf Deckungsumfang und Auszahlungsmodalitäten“, einer rascheren Auszahlung und einer verbesserten Finanzierung der Systeme vor.²¹ Der Vorschlag beinhaltete die Schaffung eines Netzwerks von Sicherungssystemen als einen ersten Schritt hin zu einem unionsweiten Einlagensicherungssystem, das alle Banken mit Sitz in der Europäischen Union umfasst.²² Eine der umstrittensten Regelungen im Richtlinienvorschlag der Kommission von 2010 war die Einrichtung verbindlicher gegenseitiger Kreditfazilitäten zwischen den Einlagensicherungssystemen, nach denen ein nationales Sicherungssystem aus einem anderen nationalen Fonds leihen kann, wenn die eigenen Mittel erschöpft sind. Der Vorschlag gegenseitiger Kreditfazilitäten hätte einen ersten Schritt zu einem unionsweiten Einlagensicherungssystem darstellen können und wurde nicht weiterverfolgt, da Letzteres noch um ein Vielfaches umstrittener und rechtlich komplizierter gewesen wäre.²³ Insbesondere die Bundesregierung lehnte kategorisch die Möglichkeit ab, dass deutsche Steuerzahler Einlagen in Mitgliedstaaten mit instabilen Bankensystemen garantieren müssten.²⁴

Die Frage nach Einlagensicherungssystemen ist verbunden mit der Diskussion über einen Abwicklungsrahmen für Banken und Finanzinstitutionen. ‚Bankenabwicklung‘ meint die Organisation einer geordneten Insolvenz unter Fortführung der Dienstleistungen der Bank. Die Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Banken (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD), vorgeschlagen von der Kommission am 6. Juni 2012,²⁵ wurde nach der Einigung im Rat am 27. Juni 2013 in einem Trilog (Rat, Kommission und Europäisches Parlament) am 12. Dezember 2013 angenommen und schließlich im April 2014 durch das Europäische Parlament verabschiedet. Die BRRD, die für alle Mitgliedstaaten gilt, legt Regeln bezüglich des ‚bail-in‘²⁶ bei kriselnden und zusammenbrechenden Banken fest, nach denen die Behörden diese Banken durch Abschreibungen von Verbindlichkeiten und/oder durch deren Umwandlung in Eigenkapital mit dem Ziel einer Fortführung der Bankgeschäfte rekapitalisieren können und

20 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie.../.../EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme [Neufassung], KOM(2010)368, S. 2-3.

21 Ebenda, S. 2.

22 Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie.../.../EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme [Neufassung] und zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Überprüfung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme, SEK(2010)835, S. 9.

23 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über Einlagensicherungssysteme, 2010, S. 2.

24 Financial Times, 13.9.2012. Für eine detaillierte Analyse des möglichen Designs eines Einlagensicherungssystems auf EU-Ebene und dessen Rolle in der Abwicklung von Banken siehe Daniel Gros/Dirk Schoenmaker: European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union, in: Journal of Common Market Studies 3/2014, S. 529-546.

25 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, KOM(2012) 280/3.

26 Als ‚bail in‘ wird die Beteiligung von Anteilseignern und Gläubigern einer Bank an deren Umstrukturierung bezeichnet.

dadurch die Möglichkeit erhalten, diese Banken umzustrukturieren oder aufzulösen.²⁷ Im Fall von großen grenzüberschreitenden Banken würden sogenannte ‚Abwicklungskollegien‘ unter der Leitung einer klar benannten Abwicklungsbehörde und unter Beteiligung der EBA gebildet; Letztere würde falls nötig als Schlichterin mit Entscheidungsbefugnis auftreten.²⁸

Hinsichtlich des gemeinsamen Letztsicherungsmechanismus wurde eine Verknüpfung zwischen der Bankenunion und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) hergestellt für den Fall, dass vorübergehende finanzielle Unterstützung benötigt wird. Beim ESM handelt es sich um eine neue Agentur der Europäischen Union, welche die temporäre Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ablösen soll. Der ESM wurde im September 2012 mit einem Ausleihvolumen von 500 Milliarden Euro geschaffen, das seit dem Jahr 2014 vollständig zur Verfügung steht. Mitgliedstaaten im ESM können um einen Kredit nachsuchen, wenn sie in finanzielle Schwierigkeiten geraten oder wenn ihr Finanzsektor durch Rekapitalisierungsbedarf zu einer Bedrohung der Stabilität würde. Jedoch gilt für Notkredite durch den ESM eine strenge Konditionalität und Mitgliedstaaten müssen ein ‚Memorandum of Understanding‘ unterzeichnen, das notwendige Reformen oder fiskalische Anpassungsmaßnahmen zur Wiederherstellung der finanziellen Stabilität definiert. Die Kommission machte den Vorschlag, dass der ESM auch genutzt werden soll, um Banken in Schwierigkeiten direkt zu unterstützen.

Im September 2012 schlug die Kommission die Schaffung des SSM vor, in dessen Rahmen die EZB mit spezifischen Aufsichtspflichten gegenüber Banken der Eurozone betraut werden würde, um dabei zu helfen, das Vertrauen in die prudentielle Aufsicht und Finanzmarktstabilität zu stärken. Nichtmitglieder der Eurozone würden auf freiwilliger Basis die Gelegenheit erhalten, im Rahmen einer ‚engen Zusammenarbeit‘ mit der EZB am SSM teilzunehmen.²⁹ Im Juli 2013 schlug die Kommission eine Verordnung über die Schaffung des SRM vor,³⁰ die in einer deutlich überarbeiteten Fassung von den Staats- und Regierungschefs im Dezember 2013 vereinbart³¹ und anschließend von Rat und Europäischem Parlament im März 2014 verabschiedet wurde. Die wichtigsten Probleme und die politischen Verhandlungen hinsichtlich des SSM und des SRM werden in den folgenden zwei Abschnitten behandelt.

Die Verhandlungen über den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Die Debatten zu SSM und SRM waren geprägt von intensiven zwischenstaatlichen Verhandlungen.³² Wie in zahlreichen Fällen der Schaffung von EU-Institutionen stellten Frankreich und Deutschland die Hauptakteure dar. Nichtmitglieder der Eurozone, hier insbesondere das Vereinigte Königreich, nahmen ebenfalls aktiv an der Debatte teil, die auch

27 Europäische Kommission: EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD): Frequently Asked Questions, MEMO/14/297.

28 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens, 2012, S. 15.

29 Europäische Kommission: Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute, 2012, S. 6.

30 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, COM(2013) 520.

31 Rat der Europäischen Union: Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism, Pressemitteilung, Dok. 17602/13.

32 Siehe auch: Donnelly: Power Politics and the Undersupply of Financial Stability, 2013.

die EZB, die Kommission und das Europäische Parlament einschloss. Aus Platzgründen erhalten die Positionen der zuletzt genannten in diesem Abschnitt jedoch weniger Aufmerksamkeit. Die Regierungen Frankreichs, Italiens und Spaniens waren die größten Befürworter von SSM und SRM und unterstrichen die Notwendigkeit raschen Handelns.³³ Demgegenüber verhielt sich die deutsche Regierung zurückhaltender: Sie brachte im Vorfeld des Europäischen Rates im Dezember 2012 mehrfach Einwände vor und wies wiederholt darauf hin, dass die Schaffung geeigneter institutioneller Arrangements wichtiger sei als die Geschwindigkeit der Umsetzung.³⁴ Beim Treffen des Europäischen Rates im Oktober 2012 erteilte die deutsche Kanzlerin Angela Merkel dem ambitionierten Zeitplan des französischen Präsidenten François Hollande für eine Vereinbarung zur Bankenunion bis zum Jahresende eine Absage. Ebenso gelang es auf dem Treffen der Finanzminister der Eurozone Anfang Dezember 2012 nicht, die wichtigsten aktuellen Hindernisse auszuräumen.

Die französisch-deutsche Debatte verlief weitestgehend parallel zu altbekannten Auseinandersetzungen zum Regieren in der Eurozone und zur Lösung ihrer Staatsschuldenkrise. Die französischen Bemühungen wurzelten im nur begrenzten Erfolg, die deutsche Seite davon zu überzeugen, weitergehenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise zuzustimmen. Offiziell befürwortete die französische Regierung die Bankenunion, weil sie an einer verstärkten Bankenaufsicht, einem Einlagensicherungssystem für die gesamte Eurozone und einem Fonds zur Abwicklung von Banken interessiert war. All diese Elemente würden die Sorgen an den Märkten hinsichtlich instabiler Banken in der Peripherie der Eurozone beruhigen, die große Mengen an Staatsanleihen ihrer eigenen Regierungen halten. Die französische Seite argumentierte, dass eine Überwindung des Teufelskreises aus Staatsverschuldung und instabilen Banken unabdingbar sei, wolle man das internationale Vertrauen in den Wert der Staatsanleihen der Peripherieländer der Eurozone wiedergewinnen. Der wichtigste Grund für das französische Interesse an der Bankenunion lag jedoch im Wunsch nach einem fiskalischen Letztsicherungsinstrument für die Eurozone – und zwar in Form eines Kreditgebers der letzten Instanz sowohl für Regierungen wie auch für Banken anstatt nur für Regierungen. Die französische Seite hatte für die Einrichtung massiver Unterstützungsmechanismen geworben, die der britische Premierminister David Cameron als die ‚Big Bazooka‘ bezeichnet hat, die in der Lage wären, Schulden direkt von den Regierungen der Mitgliedstaaten aufzukaufen und die Rekapitalisierung von Banken umzusetzen.³⁵ Der temporäre EFSF und der auf Dauer angelegte, seit Ende September 2012 operierende ESM, waren mit deutlich weniger ‚Feuerkraft‘ ausgestattet als es der französischen Seite vorschwebte. Darüber hinaus waren ihre Mandate deutlich restriktiver und erlaubten ihnen lediglich den Kauf von Staatsschuldentiteln auf Primär- und Sekundärmärkten.

Die deutsche und andere Regierungen aus der nördlichen Eurozone fürchteten in erster Linie ‚moral hazard‘-Probleme, die Fonds der Europäischen Union beziehungsweise der Eurozone für Regierungen und Banken verursachen könnten. Die deutsche Regierung war auch besorgt hinsichtlich eines – möglicherweise illegalen – Zwangs deutscher Steuerzahler, sich an den Kosten für die Stützung anderer Regierungen und Banken der Eurozone zu

33 Financial Times, 5.12.2012.

34 Financial Times, 6.12.2012.

35 Financial Times, 10.10.2011.

beteiligen.³⁶ Bereits Ende September 2012 machten die Regierungen Deutschlands, der Niederlande und Finnlands deutlich, dass sie jegliche Vereinbarung, die dem ESM die direkte Rekapitalisierung von Banken ermöglicht, ablehnen würden, wenn es keine vorherige Übereinkunft hinsichtlich eines adäquaten Regelwerks für Finanzdienstleistungen und eines Rahmens für die Bankenaufsicht sowie verstärkte fiskalpolitische Regelungen gäbe.³⁷ Diese drei Regierungen bestanden ebenfalls darauf, dass kriselnde Banken in Ländern mit instabilen Finanzsystemen – insbesondere Spanien und Irland – in erster Linie in der Verantwortung der Regierungen eben dieser Länder verbleiben sollten. Der ESM sollte nur für zukünftige Problemfälle genutzt werden, die unter der Aufsicht der EZB im Rahmen der neuen Bankenunion auftreten.³⁸

Die deutsche und andere Regierungen nordeuropäischer Mitgliedstaaten der Eurozone äußerten sich auch besorgt hinsichtlich des Umfangs der Bankenunion, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die EZB alle Banken der Eurozone direkt überwachen oder sich nur auf die größeren (grenzüberschreitend tätigen) Institute beschränken solle. Die deutsche Seite lehnte eine Aufsicht der EZB über die Landesbanken sowie die Sparkassen in Deutschland ab.³⁹ Diesen Banken wurde aufgrund ihrer engen Bindungen zu lokalen und regionalen Verwaltungen eine ‚öffentliche‘ Funktion zugeschrieben. Darüber hinaus hatten sie traditionell finanzielle Garantien der Gebietskörperschaften in Anspruch genommen, etwa in Form von Kreditgarantien im Fall der Landesbanken (seit 2007 verboten) und langfristigen gedeckten Schuldverschreibungen. Vor diesem Hintergrund zog es die deutsche Politik vor, diese Banken unter nationaler Aufsicht zu belassen. Die Kommission und Frankreich drängten dagegen auf eine Bankenunion, die alle Banken in der Eurozone einbeziehen sollte. Viele Beobachter argumentierten, dass die Unterscheidung in größere und kleinere Banken ökonomisch wenig Sinn mache, da Bankenkrisen oftmals von kleinen, schnell wachsenden Banken (wie den spanischen Cajas) ausgingen.⁴⁰ Die französische Regierung gab ihrer Besorgnis über eine Ungleichbehandlung von Mitgliedstaaten Ausdruck, da das französische Bankensystem von fünf großen Banken geprägt sei, die alle schließlich unter die Aufsicht der EZB fallen würden.⁴¹

Beim Treffen des Europäischen Rates im Juni 2012, das in eine Zeit fiel, in der die Zinssätze für spanische und italienische Staatsanleihen gefährliche Höhen erklommen und die Lage zahlreicher spanischer Banken in hohem Maße instabil erschien, erreichte die französische Seite eine Selbstverpflichtung der Staats- und Regierungschefs, noch in diesem Jahr eine Einigung bezüglich der Bankenunion zu erzielen. Im Juli 2012 verkündete jedoch der Präsident der EZB, Mario Draghi, dass die Bank „bereit sei zu tun, was immer nötig ist“⁴², um die gemeinsame Währung zu bewahren, wozu auch der unlimitierte Ankauf von Staatsanleihen von all jenen Euro-Ländern gehöre, die Sparmaßnahmen zustimmen, wie jene zu denen sich die drei sogenannten Programmländer (Griechenland, Irland

36 Financial Times, 12.12.2012.

37 Finnisches Finanzministerium: Joint Statement of the Ministers of Finance of Germany, the Netherlands and Finland, Pressemitteilung, 175/2012.

38 Financial Times, 18.10.2012.

39 Financial Times, 5.12.2012.

40 Luis Garicano: Five lessons from the Spanish cajas debacle for a new euro wide supervisor, in: Thorsten Beck (Hrsg.): Banking Union for Europe: Risks and Challenges, London 2012, S. 77-84.

41 Financial Times, 14.11.2012.

42 „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro.“ Vgl. Europäische Zentralbank: Verbatim of the remarks made by Mario Draghi. Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012.

und Portugal) nach ihrer Flucht unter den Rettungsschirm verpflichtet hatten.⁴³ Dies trug dazu bei, dass die Zinssätze wieder fielen. Gleichzeitig sank jedoch auch der Druck auf die Regierungen der Euro-Mitgliedsländer, weitreichende Reformen bezüglich der Bankenunion zu vereinbaren. Die Bundesregierung trug auch dazu bei, den Druck der Märkte auf die spanische Regierung und spanische Banken abzumildern, indem sie der ausnahmsweisen Refinanzierung spanischer Banken aus Mitteln des ESM bis zu einer Höhe von 39,5 Milliarden Euro zustimmte, die über ein eigens nach spanischem Recht geschaffenes Vehikel, dem Fonds für eine geregelte Bankenabwicklung, umgesetzt wurde, sodass der Transfer nicht zur spanischen Staatsverschuldung beitrug. Nichtsdestoweniger beharrte der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble darauf, dass der ESM für keine weitere Bankenrekapitalisierung genutzt werde, bis die Bankenunion vollständig umgesetzt sei.⁴⁴

Die schließlich auf dem Treffen des Europäischen Rates im Dezember 2012 erreichte Vereinbarung sah vor, dass die EZB „die Verantwortung für die Gesamtarbeit des einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ tragen und die „direkte Aufsicht über alle Banken des Euro-Währungsgebiets“ wahrnehmen würde.⁴⁵ Die EZB würde diese Aufsicht jedoch „in unterschiedlicher Weise und in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden“ umsetzen.⁴⁶ Die direkte Überwachung durch die EZB würde für die Banken relevant, deren Aktiva die Grenze von 30 Milliarden Euro überschreiten oder deren Aktiva mindestens 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ihres Heimatstaates ausmachen.⁴⁷ Die direkte Aufsicht nach diesen Maßgaben würde etwa 130 Banken der Eurozone betreffen. Die Vereinbarung ließ jedoch für jede der rund 6.000 Banken in der Eurozone zu, dass die EZB falls nötig die Aufsicht über sie an sich ziehen kann, um eine mögliche Restrukturierung oder Abwicklung von Banken in Schieflage einzuleiten. Der Europäische Rat vereinbarte, dass der SSM es ermöglichen werde, Banken in Schieflage unmittelbar über den ESM zu rekaptalisieren, vorausgesetzt eine „doppelte Mehrheit“ von EZB und EBA liegt vor. Der SSM sollte seinen Dienst am 1. März 2014 oder zwölf Monate nach dem Inkrafttreten der entsprechenden Rechtsakte aufnehmen, je nachdem, was später eintritt, und vorbehaltlich operationaler Arrangements.⁴⁸ Später wurde beschlossen, dass der SSM seine Überwachungsfunktionen am 4. November 2014 beginnen solle.

Die Verhandlungen über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Im Juli 2013 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag zur Schaffung des SRM,⁴⁹ der den SSM ergänzen sollte. Der Kommissionsvorschlag sah die Einrichtung eines Ausschusses für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board, SRB) vor, der aus Vertretern der Europäischen Zentralbank, der Europäischen Kommission sowie den nationalen Aufsichtsbehörden derjenigen Mitgliedsländer bestehen soll, in denen die jeweiligen Banken ihren Hauptsitz oder Zweigstellen beziehungsweise Tochtergesellschaften haben. Dem ursprünglichen Vorschlag zufolge würde die EZB, entsprechend ihrer

43 Financial Times, 26.7.2012.

44 EUObserver, 3.12.2012.

45 Rat der Europäischen Union: Rat vereinbart Standpunkt zur Bankenaufsicht, Pressemitteilung, Dok. 17739/12, S. 2.

46 Ebenda; siehe auch: Europäischer Rat: Europäischer Rat Tagung vom 13./14. Dezember 2012. Schlussfolgerungen, EUCO 205/12.

47 Financial Times, 13.12.2012.

48 Rat der Europäischen Union: Rat vereinbart Standpunkt zur Bankenaufsicht, 2012.

49 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung für einheitliches Abwicklungsmechanismus, 2013.

Rolle im SSM, mitteilen, wenn eine Bank mit Sitz in einem Mitgliedsland der Bankenunion in ernststen finanziellen Schwierigkeiten ist und abgewickelt werden muss.⁵⁰ Der SRB wäre bei der Abwicklung einer Bank verantwortlich für Schlüsselentscheidungen wobei die nationalen Aufsichtsbehörden „eng in diesen Prozess eingebunden“ wären.⁵¹ Die Entscheidung, ob eine Bank abzuwickeln ist, läge bei der Europäischen Kommission. Die Kommission als Urheberin des Vorschlags argumentierte, dass diese Entscheidung aus rechtlichen Gründen nicht vom SRB getroffen werden könne, da laut Vertrag nur eine EU-Institution eine solche Entscheidung auf europäischer Ebene treffen könne, während eine Agentur (wie sie die EBA darstellt) von dieser Rolle ausgeschlossen sei.⁵² Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Abwicklung käme nach wie vor den nationalen Aufsichtsbehörden zu, wobei der SRB eine Überwachungsfunktion hinsichtlich dieser Umsetzung wahrnehmen würde. Für den Fall, dass die nationalen Behörden sich nicht an die Entscheidungen des SRB hielten, hätte der SRB das Recht, „bestimmte Beschlüsse direkt an die betroffenen Banken“ zu richten.⁵³ Ein Gemeinsamer Bankenabwicklungsfonds (Single Bank Resolution Fund, SRF) würde als Instrument des SRB ins Leben gerufen, um während einer Abwicklung finanzielle Unterstützung bereitzustellen.⁵⁴ Der Vorschlag sah vor, dass dieser Fonds aus Beiträgen des Bankensektors geschaffen wird, indem Ressourcen nationaler Fonds der beteiligten Mitgliedstaaten zusammengeführt werden. In der Aufbauphase dieser Fonds sollte der SRB gemäß dem Kommissionsvorschlag in der Lage sein, sich Geld an den Finanzmärkten zu leihen.⁵⁵

Dieser Rechtsaktentwurf zum SRM zog Kritik beider Lager auf sich. Für einige ging er nicht weit genug, da er nicht die Schaffung einer echten gemeinsamen Aufsichtsbehörde vorsah, was eine Vertragsänderung nötig gemacht hätte. Stattdessen würden die Verantwortlichkeiten zwischen mehreren Entscheidungsebenen verteilt.⁵⁶ Die Kommission würde das Recht erhalten, abschließend für oder gegen eine Abwicklung zu entscheiden. Der SRB wäre zuständig für die Planung von Abwicklungen, die nationalen Behörden für deren Umsetzung. Das Handeln des SRB wäre abhängig von einer vorangehenden Feststellung von EZB/SSM, dass eine Bank sich in Schwierigkeiten befindet. Dementsprechend würden die inneren Entscheidungsprozesse und das Zusammenspiel zwischen dem Aufsichtsgremium der EZB und den zuständigen nationalen Behörden eine weitere Ebene im SRM darstellen.⁵⁷ Mehrere Beobachter, darunter die EZB wie auch die Kommission selbst, hatten zuvor regelmäßig unterstrichen, dass die Klarheit und Geschwindigkeit des Entscheidungsprozesses von grundlegender Bedeutung für das Management von Bankenkrisen seien. Im Widerspruch zu diesen Beteuerungen schlage die Kommission nun einen vielschichtigen SRM mit zahlreichen Veto-Punkten vor.

Andere Kritiker waren der Meinung, dass der Vorschlag der Kommission eine zu starke Stellung einräumen würde, die über das ob und wann der Abwicklung einer Bank ent-

50 Ebenda.

51 Europäische Kommission: Kommission schlägt einheitlichen Abwicklungsmechanismus für die Bankenunion vor, Pressemitteilung, IP/13/674.

52 Europäische Kommission: EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD): Frequently Asked Questions, MEMO/14/297.

53 Europäische Kommission: Kommission schlägt einheitlichen Abwicklungsmechanismus, 2013.

54 Ebenda.

55 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung für einheitliches Abwicklungsmechanismus, 2013.

56 Deloitte, Financial Services UK: EU Commission sets out plans for Single Resolution Mechanism in Banking Union/New Single Resolution Board Proposed, abrufbar unter: http://blogs.deloitte.co.uk/financialservices/2013/07/eu_commission_sets_out_plans_for_srm_in_banking_union.html (letzter Zugriff: 20.1.2015).

57 Ebenda.

scheide. Die deutsche Regierung brachte rechtliche Bedenken gegen den Vorschlag vor, indem sie auf die Notwendigkeit einer Vertragsänderung im Fall von so weitreichenden Reformen verwies.⁵⁸ Mit Bezug auf den Abwicklungsfonds lehnte der deutsche Finanzminister Schäuble die Idee eines aus Bankenabgaben finanzierten gemeinsamen Abwicklungsfonds ab und hielt ihr das Konzept eines mittelfristig einzurichtenden Netzwerks nationaler Fonds entgegen. Seiner Ansicht nach erfordere die Schaffung eines gemeinsamen Fonds eine Vertragsänderung.⁵⁹ Deutsche Politiker befürchteten, dass ihr Land den Löwenanteil des Abwicklungsfonds einbringen muss und dass die Kommission hier Entscheidungen mit fiskalischen Auswirkungen für die Mitgliedstaaten treffen könnte. Die deutsche Regierung machte ihre Ablehnung einer Vergemeinschaftung von Schulden, verdeckter Transferzahlungen und der Haftung des deutschen Steuerzahlers für Bankenabwicklungen in anderen EU-Mitgliedstaaten deutlich.⁶⁰ Sollte der gemeinsame Abwicklungsfonds nicht über eine ausreichende finanzielle Kapazität verfügen, um einzugreifen, müssten nationale Regierungen (und notfalls deren Steuerzahler) in die Bresche springen. Darüber hinaus forderten deutsche Politiker, dass der Europäische Rat die Entscheidung zur Abwicklung einer Bank treffen solle,⁶¹ dessen einstimmige Beschlussfassung jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit eines Vetos offenlassen würde. Deutsche Politiker wollten außerdem die Zuständigkeit des SRM begrenzen: Mit Blick auf ihre Sparkassen forderten sie, kleinere Banken vom SRM auszunehmen.⁶² In dieser Hinsicht bevorzugte die deutsche Seite also eine Lösung, die den erreichten Kompromiss hinsichtlich der direkten Aufsicht der EZB über Banken im Rahmen des SSM widerspiegelt. Hier wurde die direkte Aufsicht der EZB auf 130 Banken beschränkt, auch wenn die EZB die Möglichkeit behielt, auch bei allen anderen Banken einzugreifen, falls dies durch einen Mehrheitsbeschluss im Aufsichtsgremium des SSM als notwendig erachtet wird. Alle sechs Mitglieder des EZB-Direktoriums sprachen sich öffentlich für eine rasche Einführung des SRM aus, obwohl dies im klaren Gegensatz zu der von der deutschen Regierung bevorzugten Version stand.⁶³ Im November 2013 gab die EZB eine 32-seitige, von Draghi unterzeichnete Stellungnahme heraus, derzufolge der SRM von Anfang an eine einzelne, „starke und unabhängige“ Einrichtung sein solle, und stellte damit unverhohlen die deutsche Position infrage, nach der der SRM als Netzwerk nationaler Behörden beginnen soll.⁶⁴ Die EZB vertrat die Meinung, dass Koordinierung zwischen nationalen Systemen sich als nicht ausreichend erwiesen hätte, um die Abwicklungsentscheidungen in angemessener Zeit und am kosteneffektivsten zu treffen, insbesondere in einem grenzübergreifenden Kontext.⁶⁵ Sie bestand auch darauf, dass zur Schaffung der neuen Einrichtung keine Vertragsänderung notwendig sei.⁶⁶

Im Vorfeld der entscheidenden Sitzung des Ecofin-Rates im Dezember 2013 machten niederländische Vertreter den Vorschlag, den SRM-Vorschlag in zwei Teile aufzuspalten

58 Financial Times, 6.12.2013.

59 Ebenda.

60 Financial Times 12.12.2012.

61 Financial Times, 6.12.2013.

62 Ebenda; European Voice, 19.9.2013.

63 Financial Times, 29.4.2013, siehe auch beispielweise Yves Mersch: Europe's ills cannot be healed by monetary innovation alone, in: Financial Times, 24.4.2013.

64 Financial Times, 8.11.2013.

65 Ebenda.

66 Jeff Black/Rebecca Christie: Draghi Says Bank Resolution Plan May Be Too Cumbersome, in: Bloomberg, 17.12.2013, abrufbar unter: <http://www.bloomberg.com/news/2013-12-16/draghi-says-european-bank-resolution-plan-may-be-too-cumbersome.html> (letzter Zugriff: 20.1.2015).

und über diese parallel zu verhandeln. Der eine Teil betraf den Umfang und die Beschlussverfahren des SRM, der andere Teil war dem SRF gewidmet.⁶⁷ In Bezug auf den Fonds schlugen die niederländischen Vertreter eine Kompromisslösung vor, nach der zunächst der bestehende Abwicklungsfonds des Sitzlandes einer Bank genutzt werden muss, bevor auf die Fonds anderer Mitgliedstaaten zugegriffen werden kann. Die Financial Times berichtete außerdem über einen Kompromiss hinsichtlich der Banken, die von diesem System abgedeckt würden: Bei kleineren Banken blieben die nationalen Behörden zuständig, wie von deutscher Seite bevorzugt.⁶⁸

Ein weiterer Streitpunkt in den Verhandlungen zum SRM betraf die Frage, was zu tun ist, wenn die Mittel der nationalen Fonds nicht ausreichen, um den Kollaps einer Bank zu absorbieren. Deutsche Regierungsvertreter vertraten die Ansicht, dass in einem solchen Fall die nationalen Behörden (und schlussendlich der Steuerzahler) des Sitzlandes der Bank die Kosten tragen sollte. Frankreich und andere südeuropäische Länder sprachen sich für die Nutzung des ESM als gemeinsamen Letztsicherungsmechanismus aus. Beispielsweise wiederholte Finanzminister Pierre Moscovici seine Unterstützung für einen einheitlichen Abwicklungsfonds mit einem ‚besonderen Letztsicherungsmechanismus‘ zur Deckung von Finanzierungslücken während der Aufbauphase des Fonds aus Abgaben des Bankensektors.⁶⁹

Am 18. Dezember 2013 erreichte der Ministerrat eine Vereinbarung zum Verordnungsentwurf den SRM betreffend.⁷⁰ Darüber hinaus verabschiedeten die Mitglieder der Staaten der Eurozone eine Selbstverpflichtung, bis März 2014 ein zwischenstaatliches Abkommen über die Funktionsweise des SRF auszuhandeln. Der Verordnungsentwurf sah vor, dass das SRB nach der Mitteilung seitens der EZB, dass eine Bank ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt oder auf eigene Initiative hin ein Abwicklungskonzept verabschiedet, aufgrund dessen die Bank abgewickelt wird. Es würde über den Einsatz von Abwicklungsinstrumenten entscheiden sowie über die Nutzung des einheitlichen Abwicklungsfonds. Entscheidungen des SRB würden innerhalb von 24 Stunden nach Beschlussfassung in Kraft treten, es sei denn, der Rat erhebt mit einfacher Mehrheit auf Vorschlag der Kommission Einspruch oder verlangt Änderungen. Dies stellte eine wichtige Änderung im Vergleich zum ersten Entwurf der Kommission dar, nach dem das Recht zur Entscheidung über die Abwicklung einer Bank der Kommission zugekommen wäre.

Man einigte sich darauf, dass der SRB aus einem Exekutivdirektor, vier hauptamtlichen ernannten Vertretern sowie den Vertretern der nationalen Abwicklungsbehörden aller teilnehmenden Länder bestehen solle. Kommission und EZB würden lediglich über einen Beobachterstatus verfügen. Jede Entscheidung mit signifikanten finanziellen Auswirkungen auf den Fonds würde eine Zweidrittelmehrheit der SRB-Mitglieder, die mindestens 50 Prozent der Beiträge repräsentieren, erfordern. Die im Dezember 2013 vereinbarte Version der Verordnung sah vor, dass die Entscheidung zur Abwicklung einer Bank von einer großen Zahl an Akteuren genehmigt werden muss, darunter waren die Kommission, der Ministerrat, das Aufsichtsgremium des einheitlichen Überwachungsmechanismus (die EZB) sowie das Direktorium des einheitlichen Abwicklungsmechanismus und dessen Plenarversammlung. Jedoch gelang es der deutschen Seite, ihre Position durchzusetzen, dass das

67 Bloomberg, 10.12.2013.

68 Financial Times, 6.12.2013.

69 Bloomberg, 10.12.2013.

70 Rat der Europäischen Union: Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism, 2013.

SRB nur für die Abwicklung jener Banken zuständig ist, die unmittelbar der Aufsicht durch die EZB unterliegen. Auch würden die nationalen Behörden unter der Aufsicht des SRB für die Umsetzung der Bankabwicklungspläne zuständig sein. Zur Gewährleistung der budgetären Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten wäre es dem SRM nicht erlaubt, Regierungen zur Bereitstellung außergewöhnlicher öffentlicher Mittel zur Stützung einer sich in der Abwicklung befindlichen Bank aufzufordern.⁷¹

Die von den Mitgliedstaaten im Dezember 2013 vereinbarte Version der Verordnung schuf einen SRF, der durch Abgaben auf Banken finanziert wird, die auf nationaler Ebene erhoben werden. Er besteht zunächst aus nationalen Untereinheiten, die über einen Zeitraum von zehn Jahren nach und nach zusammengeführt werden. In dieser Zeit wird die Vergemeinschaftung zwischen den nationalen Untereinheiten kontinuierlich erhöht.⁷² Demnach werden im ersten Jahr die Kosten von Bankenabwicklungen (nach einem ‚bail-in‘) aus den Untereinheiten jener Mitgliedstaaten gedeckt, in denen die Banken ihren Sitz haben. Im Gegenzug wird dieser Anteil nach und nach sinken und der Beitrag der Untereinheiten anderer teilnehmender Staaten wird zunehmen. Die Dezemberfassung der Verordnung bestätigte ebenfalls die in der BRRD erlassenen Regeln zu einem ‚bail-in‘ als anwendbar hinsichtlich der Nutzung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Die Zielgröße der für durch den SRM verfügbaren Mittel liegt bei 55 Milliarden Euro im Jahr 2026 oder etwa einem Prozent der abgedeckten Einlagen.⁷³ Am Ende wurde vereinbart, dass nationale Regierungen während des Aufbaus des Abwicklungsfonds gemeinsam Mittel zur Abwicklung von Banken in Schieflage bereitstellen und hierzu nötigenfalls einen Kredit des ESM beantragen müssen. Ein vollständig gemeinsamer Letztsicherungsmechanismus wird erst dann verfügbar sein, wenn die nationalen Abwicklungsfonds ihre Zielgröße erreicht haben und vollständig zusammengeführt sind.⁷⁴ Ab diesem Zeitpunkt kann der SRM keine Kredite des ESM mehr erhalten.

Die deutsche Regierung lehnte eine Aufnahme der sensitivsten Elemente des SRM-Pakets in die Verordnung ab, darunter insbesondere spezifische Regeln über den Transfer und die Zusammenlegung von mitgliedstaatlich finanzierten Untereinheiten in einen vergemeinschafteten Fonds. Diese Elemente wurden in eine zwischenstaatliche Vereinbarung übertragen. Die deutsche Seite bestand auf nachfolgenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten, um den Transfer nationaler Fonds in den einheitlichen Abwicklungsfonds und die Aktivierung der Vergemeinschaftung der nationalen Untereinheiten zu erlauben. Dem Streben der deutschen Seite nach einer zwischenstaatlichen Vereinbarung lag die Absicht zugrunde, eine Beteiligung des Europäischen Parlaments in diesem Bereich zu verhindern und die Rolle der Kommission zu minimieren.⁷⁵ Der Kompromiss vom Dezember 2013 stellte darüber hinaus auch sicher, dass die SRM-Verordnung nicht angewendet werden kann, bevor die zwischenstaatliche Vereinbarung in Kraft tritt. Letzteres ist der Fall bei einer Ratifizierung durch Mitgliedstaaten, die zusammen 80 Prozent der Beiträge zum einheitlichen Abwicklungsfonds repräsentieren.

Im Anschluss an den auf dem Europäischen Rat im Dezember 2013 gefundenen Kompromiss verließ das EZB-Direktoriumsmitglied Vítor Constâncio der Sorge der EZB Aus-

71 Europäische Kommission: Commissioner Michel Barnier's remarks at the ECOFIN Council press conference, MEMO/13/1186.

72 Rat der Europäischen Union: Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism, 2013.

73 The Guardian, 19.12.2013.

74 Ebenda; Wall Street Journal, 18.12.2013.

75 European Voice, 12.12.2013.

druck, dass die Märkte den vorgeschlagenen Abwicklungsprozess für nicht glaubwürdig halten könnten, da er viel zu komplex sei und zu viele Akteure beteiligt seien, als das er in Krisensituationen mit der gebotenen Geschwindigkeit funktionieren könne.⁷⁶ Constâncio warnte auch, dass die nationalen Bankenabwicklungsfonds Zugang zu externen Finanzierungsquellen haben müssten, um glaubwürdig zu sein. Dies gelte insbesondere im Zeitraum ihres Aufbaus.⁷⁷ Er kritisierte die Vereinbarung von Dezember 2013, weil sie den Abwicklungsfonds eine Kreditaufnahme an den Märkten, um weitere Mittel verfügbar zu machen, nicht gestatte: „Wir reden hier nicht über einen Letztsicherungsmechanismus, sondern über eine Kreditlinie, bei der es sich um ein System handelt wie es etwa in den USA existiert [...] Es wäre wichtig, die Möglichkeit zu schaffen, dass der Fonds am Markt Kredite aufnimmt, um über eine Brückenfinanzierung zum Abschluss des Abwicklungsprozesses zu verfügen.“⁷⁸

Das Europäische Parlament wandte sich entschieden gegen die Nebenvereinbarung, die für den SRF im Raum stand und vertrat die Meinung, dass alle neuen den SRM betreffenden Regelungen Teil der ordentlichen Gesetzgebung sind und gemeinsam von Rat und Parlament beschlossen werden sollten. Das Parlament versuchte erfolglos, die Bestandteile der zwischenstaatlichen Nebenvereinbarung vom Dezember 2013 in die Verordnung zu überführen, und konnte im März 2014 nur begrenzte Zugeständnisse im Kompromiss mit dem Rat erreichen: einen reduzierten Zeitraum von acht Jahren, in dem die nationalen Untereinheiten zusammengeführt werden; einen erhöhten gemeinschaftlichen Anteil des Fonds, der früher zu erreichen ist; sowie eine marginal erweiterte Rolle der Kommission im SRB, der Rat darf Abwicklungsvorschläge nur unter bestimmten Umständen zurückweisen.⁷⁹ Die Regierungen der Mitgliedstaaten behalten ihr Veto hinsichtlich einer Vergemeinschaftung und ihren Einfluss bei der Nutzung des Abwicklungsfonds. Es wurde vereinbart, dass die EZB (der SSM-Rat) die Entscheidungsgewalt hinsichtlich der Frage innehaben wird, ob eine Bank abgewickelt werden soll oder nicht. Das SRB würde die EZB auffordern, eine solche Entscheidung zu treffen oder, falls die EZB dem nicht nachkommt, eine entsprechende Entscheidung selber treffen. Die EZB wäre demnach die eigentliche Entscheidungsbehörde, jedoch käme dem SRB auch eine Rolle zu, falls die EZB einem Tätigwerden ablehnend oder zögerlich gegenüberstehen würde.⁸⁰

Schlussfolgerungen

Die Vereinbarungen zum SSM und SRM sind zwei der bedeutendsten Entwicklungen im Prozess der Europäischen Integration seit dem Start der gemeinsamen Währung im Jahr 1999. Die Bankenunion kann als notwendige Reaktion auf das ‚asymmetrische‘ Design der Wirtschafts- und Währungsunion (eine Währungsunion mit einer nur unvollständigen Wirtschaftsunion) sowie auf die Fragmentierung des gemeinsamen Finanzmarktes angesehen werden. Die Bankenunion lässt sich als der durch eine Krise ausgelöste Versuch interpretieren, wichtige Probleme zu beheben, die in den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht wesentlich ignoriert oder notdürftig kaschiert wurden. Hauptsächlich

76 Europäische Zentralbank: Financial Integration Report, April 2012.

77 Wall Street Journal, 18.12.2013; The Guardian, 19.12.2013.

78 The Telegraph, 18.12.2013.

79 Financial Times, 20.3.2014.

80 Europäisches Parlaments: Parliament negotiators rescue seriously damaged bank resolution system, Pressemitteilung, 2.3.2014.

gehören hierzu die Übertragung von Aufsichtspflichten an die EZB sowie die Schaffung eines fiskalischen Letztsicherungsmechanismus für die Eurozone. Weitere Problembereiche, insbesondere die Notwendigkeit eines gemeinsamen Regelwerks und die Harmonisierung von Einlagensicherungssystemen, ergaben sich aus der Nichtvollendung des gemeinsamen Finanzmarktes – trotz dessen groß angekündigtem Neustart Anfang der 2000er Jahre. Die weltweite Finanzkrise und die Staatsschuldenkrise machten schließlich weitere Probleme sichtbar, wie die Notwendigkeit eines gemeinsamen Einlagensicherungssystems und eines Abwicklungsfonds beziehungsweise einer Abwicklungsbehörde. Die zusätzliche Zersplitterung der Finanzmärkte seit 2007 hatte grundlegende und weiterhin spürbare Folgen für den Binnenmarkt. Die Vorschläge zur Bankenunion sind eine unmittelbare Antwort auf diese Desintegration und sollten daher genauso als Stützung des Binnenmarktes gesehen werden wie als Stabilisierungsmaßnahme für Banken und die WWU.

Die wichtigsten Fragen während der Verhandlungen über den SSM und den SRM betreffen die Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen, den Umfang, die rechtliche Grundlage sowie, im Falle des SRM, die Finanzierungsquellen. Deutscher Widerstand gegen die Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission zur Schaffung des SSM und des SRM hatte seine Ursachen in rechtlichen Fragen, der Struktur des deutschen Bankensektors sowie, im Falle des SRM, der Angst vor amoralischem Verhalten („moral hazard“) von Banken und Staaten oder um es unverblümt zu sagen: die deutsche Regierung lehnte es einerseits ab, dass ausländische Entscheidungsträger deutsche Banken überwachen und über deren Abwicklung beschließen, und andererseits, dass deutsche Steuerzahler für die Abwicklung ausländischer Banken aufkommen müssen.

Die meisten Beobachter zeigten sich skeptisch hinsichtlich des institutionellen Designs der im Entstehen begriffenen Bankenunion, insbesondere des SRM, und ihres zu erwartenden Beitrags zur Stabilisierung des Banken- und Finanzsystems.⁸¹ Michel Barnier, der damalige Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, blieb besorgt, dass dem SRM die Fähigkeit fehlt, schwierige Entscheidungen in der gebotenen Eile und Verschwiegenheit zu treffen. Er argumentierte, dass „decision-making within the SRM [was] still too complex with consultation system which [slowed down the process unnecessarily]. What we are building is a single system and not a multi-storey intergovernmental network.“⁸² Vergleichbare Bedenken, wie jene der EZB und der Europäischen Kommission, wurden auch von außereuropäischen Entscheidungsträgern vorgebracht. Jack Lew, der US-amerikanische Finanzminister, kommentierte: „We don’t think it’s big enough. We don’t think it’s fast enough.“⁸³ Am 4. November 2014 hat der SSM seine Tätigkeit zur Aufsicht über die Banken aufgenommen. Als Vorbereitung hierzu startete das Aufsichtsgremium der EZB Anfang 2014 eine nach eigenem Verständnis rigorose Prüfung der Qualität von Aktiva (Asset Quality Review, AQR) der unter ihrer Aufsicht stehenden systemrelevanten Banken.⁸⁴ Für die Staaten in der Peripherie der Eurozone gelang es durch den verspäteten Beschluss zur Einrichtung des komplexen SRM nicht, den starken Letztsicherungsmechanismus zu schaffen, den sie sich erhofft hatten, um von nachlassendem Vertrauen in ihre nationalen Banken ausgelöste Zweifel an ihrer Kreditwürdigkeit auszuräumen. Mit anderen Worten, es erscheint unwahrscheinlich, dass es mithilfe der beschlossenen Institutio-

81 Wolfgang Münchau: Europe should say no to a flawed Banking Union, in: Financial Times, 16.3.2014.

82 The Telegraph, 18.12.2013.

83 Financial Times, 16.1.2014.

84 Financial Times, 11.3.2014.

nen und Verfahren gelingen wird, den Teufelskreis aus Staatsschulden und instabilen Banken zu durchbrechen. Reformen der Institutionen und Strukturen in Hinblick auf eine Vereinfachung der Entscheidungsverfahren und die Verfügbarkeit von Finanzmitteln innerhalb des SRM scheinen nahezu unausweichlich.

Übersetzung aus dem Englischen: Dr. Tobias Kunstein.