



**Hartmut Koschyk** ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen. Seit 1990 ist er Bundestagsabgeordneter und war von 2005 bis 2009 Parlamentarischer Geschäftsführer der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag. Für den HAUPTSTADTBRIEF legt er dar, wie sich die Bundesregierung bei der geplanten Bankenunion positioniert.

## Die europäische Bankenunion – wo wir stehen, wohin wir gehen

Die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist ein wichtiger Baustein im Gefüge der geplanten Bankenunion | Von Hartmut Koschyk

Vor einem Jahr, am 29. Juni 2012, haben die Europäischen Staats- und Regierungschefs in Brüssel beschlossen, einen einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus zu schaffen. Dieses Vorhaben steht kurz vor der Vollendung: Am 12. April 2013 haben sich die Mitgliedstaaten auf die Rechtstexte zur Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, kurz SSM) bei der Europäischen Zentralbank (EZB) politisch geeinigt. Bevor der deutsche Vertreter im Rat der Verabschiedung der Rechtstexte formell zustimmen kann, muss zunächst ein „Zustimmungsgesetz“ von Bundestag und Bundesrat angenommen werden.

Der Deutsche Bundestag hat dies bereits getan, und ich erwarte, dass dies auch der Bundesrat in seiner Sitzung am 5. Juli 2013 tun wird. Die EZB wird ihre operative Aufsichtstätigkeit ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung übernehmen, d. h. voraussichtlich im dritten Quartal 2014.

Auch wenn beim ECOFIN am 20. und 21. Juni 2013 erwartungsgemäß noch nicht alle offenen Fragen gelöst werden konnten und die Arbeiten intensiv weitergehen, bleibt doch festzuhalten: Die verschiedenen Bausteine der Bankenunion greifen ineinander. Die Banken werden durch schnelle

Umsetzung von CRD IV und die Regeln der künftigen Bankenrestrukturierungsrichtlinie stabiler als in der Vergangenheit aufgestellt sein. Erst auf dieser Grundlage – und nach dem Start der neuen Europäischen Aufsicht voraussichtlich im Herbst 2014 – ist auch an eine direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM als ultima ratio zu denken.

In den Verhandlungen zum einheitlichen Aufsichtsmechanismus konnte die Bundesregierung

**Die EZB beaufsichtigt künftig direkt nur bedeutende Kreditinstitute, insgesamt circa 150 Bankkonzerne in Europa.**

zentrale Punkte durchsetzen: Ein besonders bedeutsames Anliegen war es, die Aufgaben zwischen EZB und nationalen Behörden klar und gemäß dem Prinzip der Subsidiarität abzu-

grenzen. Die EZB beaufsichtigt künftig direkt nur bedeutende Kreditinstitute, insgesamt circa 150 Bankkonzerne in Europa. Die Aufsicht über die übrigen Banken erfolgt durch die nationalen Behörden, innerhalb allgemeiner Weisungen und Richtlinien der EZB. Zugleich erhält die EZB ein Selbsteintrittsrecht zur Übernahme der direkten Aufsicht über ein Institut, wenn dies zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist. Zudem wurde eine weitgehende Trennung von Bankenaufsicht und Geldpolitik erreicht: Innerhalb der EZB wird ein eigenes Gremium eingerichtet, in dem alle

Aufsichtsentscheidungen inhaltlich getroffen werden, vorbehaltlich eines Einspruchs des EZB-Rats. Im Falle eines solchen Einspruchs wird ein neues Mediationsgremium den Streit lösen.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten beim EU-Finanzministerrat ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council, Rat Wirtschaft und Finanzen) am 12. April 2013 in einer von Deutschland initiierten Erklärung ihre Bereitschaft bekräftigt, an Vorschlägen für Vertragsänderungen zu arbeiten, um eine noch weitergehende, vollständige und rechtlich eindeutige organisatorische Trennung zwischen Geldpolitik und

nicht auf die Eurozone beschränkt und die enge Verknüpfung der Bankensektoren erstreckt sich auf die gesamte EU, nicht nur die Eurozone. Idealerweise sollte ein europäischer Aufsichtsmechanismus daher alle EU-Mitgliedstaaten erfassen.

Doch es bedarf nicht nur einer gemeinsamen Aufsicht, um eine wirksame Trennung von Bankrisiken und Staatsrisiken zu erreichen. Es müssen auch ein weitreichender Abbau der Staatsverschuldung und umfangreiche Anpassungen auf allen Ebenen der Wirtschaft erfolgen. Derart umfassende Anpassungen werden sich immer auch auf die Bilanzen der Banken



PICTURE ALLIANCE/DPA/ROEY VAN WEE

**Treffen der Europäischen Staats- und Regierungschefs am 29. Juni 2012 in Brüssel: Sie beschließen, einen einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus für Banken zu schaffen, die sogenannte Bankenunion. Im Bild Kanzlerin Angela Merkel bei ihrer Ankunft, Dutzende Kameras sind auf sie gerichtet.**

Bankenaufsicht bei der EZB zu erreichen. Zudem soll eine gleichberechtigte Beteiligung von Nicht-Eurozonen-Mitgliedstaaten an der Entscheidungsfindung in Aufsichtsfragen ermöglicht werden.

Dies ist aus unserer Sicht ein sehr wichtiger Punkt. Denn nach jetzigem Stand umfasst der einheitliche Aufsichtsmechanismus lediglich die Eurozonen-Mitgliedstaaten, die übrigen EU-Mitgliedstaaten können am einheitlichen Aufsichtsmechanismus freiwillig teilnehmen. Die Aktivitäten systemrelevanter Finanzsysteme sind jedoch

auswirken. Parallel zum Abbau von Risiken im Staatssektor muss eine erhebliche Verringerung von Risiken auf der Bankenebene stattfinden.

Die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist damit ein wichtiger Baustein im Gefüge einer Europäischen Bankenunion. Die Bankenaufsicht wird aus dem nationalen Kontext gelöst, derzeit noch bestehende Fehlanreize und die bislang uneinheitliche Aufsichtspraxis werden beseitigt. Im Ergebnis sollen Risiken und Risikokonzentrationen sinken und die nega-

tiven Wechselwirkungen zwischen den Risiken schwacher Staaten und Banken reduziert werden. Zur Bereinigung der Bilanzen im notwendigen Umfang wird sich eine Umstrukturierung und vielleicht auch Abwicklung zahlreicher Banken in den kommenden Jahren nicht vermeiden lassen. Die Kosten hierfür dürfen jedoch nicht dem Steuerzahler aufgebürdet werden.

Wir benötigen daher möglichst bald einen wirksamen Rahmen für eine geordnete Umstrukturierung und Abwicklung von Banken auch über nationale Grenzen hinweg. Um die Verknüpfung von Bankrisiken und Risiken des Staates, d. h. des Steuerzahlers, zu durchbrechen, muss dieser Abwicklungsrahmen wirksame und umfassende Regeln für die Beteiligung des Privatsektors, das sogenannte „Bail-in“, beinhalten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Verknüpfung zwischen Bank und Staat tatsächlich durchtrennt wird. Das Beispiel Zyperns hat uns vor Augen geführt, dass Klarheit darüber bestehen muss, wann und in welcher Reihenfolge Anteilseigner und Gläubiger an den Kosten einer Bankabwicklung beteiligt werden. Dabei können wir uns nicht auf lange Sicht auf Ad-hoc-Lösungen verlassen, sondern wir brauchen diese klaren Regeln so schnell wie möglich.

Die derzeit auf europäischer Ebene verhandelte Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) sieht solche „Bail-in“-Regelungen vor. Die Verabschiedung der Richtlinie hat daher für uns besondere Priorität. Zudem setzen wir uns im Rahmen dieser Verhandlungen für ein schnelles Inkrafttreten der „Bail-in“-Regelungen ein.

In seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2012 und März 2013 hat der Europäische Rat die Europäische Kommission beauftragt, einen Vorschlag für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus vorzulegen. Ich erwarte, dass

dies bald geschehen wird. Die Kommission hat angekündigt, im Sommer 2013 einen entsprechenden Legislativvorschlag vorzulegen. Die Bundesregierung steht bereit, diesen Vorschlag offen zu diskutieren. Dabei werden wir praktikable Lösungsansätze unterstützen. Diese müssen jedoch glaubwürdig und rechtssicher innerhalb eines angemessenen Zeitraums umsetzbar sein – wie vom Europäischen Rat gefordert. Nach unserer Einschätzung bieten die geltenden EU-Verträge eine angemessene Basis für die Errichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus und auch für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Sie bilden jedoch, wie wir meinen, keine ausreichende Grundlage, um eine starke zentrale Abwicklungsbehörde mit der für solche Entscheidungen notwendigen Rechtssicherheit schaffen zu können. Eine

*Im Ergebnis  
sollen die negativen  
Wechselwirkungen zwischen  
den Risiken schwacher  
Staaten und Banken  
reduziert werden.*

„ Änderung der EU-Verträge ist jedoch kurzfristig kaum zu erreichen.

Die Bundesregierung spricht sich daher für einen zweistufigen Ansatz aus: Sobald die einheitliche Aufsicht funkti-

onsfähig ist, die Bankenabwicklungsrichtlinie verabschiedet und die Kapitalanforderungen gemäß Basel III in Kraft getreten sind, wird ein Abwicklungsmechanismus installiert, der auf einem Netzwerk eng koordinierter Abwicklungsbehörden basiert. Ein einheitliches Abwicklungsgremium könnte die konsistente Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften sicherstellen und über Koordinations- und Mediationsbefugnisse im Falle einer grenzüberschreitenden Bankenabwicklung verfügen.

Anstelle eines zentralen Europäischen Abwicklungsfonds, der erst über Jahre durch Beiträge des Finanzsektors aufgebaut werden muss, sollte ein Netzwerk nationaler Abwicklungsfonds geschaffen werden, wie sie in manchen Mitgliedstaaten bereits bestehen. Ein solches Netzwerk als Basis würde eine mit der Verantwortung konsistente Haftungsstruktur und die Einhaltung des Subsidi-

diaritätsprinzips gewährleisten. Wenn die Mittel der Abwicklungsfonds nicht ausreichen, muss der betroffene Mitgliedstaat einspringen. Ist der Mitgliedstaat dazu nicht in der Lage, könnte der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) wie bisher unter der Voraussetzung angemessener gesamtwirtschaftlicher Konditionalität als finale Letztabsicherung für die Mitgliedstaaten dienen. Die Mitgliedstaaten könnten damit vor Überforderung geschützt werden, während zugleich Subsidiarität und Eigenverantwortung gewahrt bleiben.

Ein derartiger Abwicklungsmechanismus hätte zudem weitere Vorteile: Im Gegensatz zum

wesentlicher Teil der Aktivitäten systemrelevanter Finanzinstitute in Europa spielt sich jedoch außerhalb der Eurozone ab; die Abwicklung von grenzüberschreitenden Banken wird daher in der Regel nicht auf Maßnahmen innerhalb der Eurozone beschränkt bleiben. Angesichts der Tatsache, dass sich der Anwendungsbereich des einheitlichen Abwicklungsmechanismus jedoch nicht auf alle 27 Mitgliedstaaten, sondern zunächst nur auf die am Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten erstreckt, würde eine erfolgreiche Umstrukturierung und Abwicklung ohnehin eher auf Kooperation und Dialog basieren als auf zentralisierten Entscheidungen.



**Treffen des EU-Finanzministerrats ECOFIN am 12. April 2013 in Dublin: Die Finanzminister erklären ihren Willen, eine vollständige und rechtlich eindeutige organisatorische Trennung zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht bei der EZB zu erreichen.**

PICTURE ALLIANCE/DPA/  
GOVERNMENT OF IRELAND/  
HANDOUT

Aufsichtsrecht ist das Umstrukturierungs- und Abwicklungsrecht bislang nur unzureichend harmonisiert. Bei einer effektiven Abwicklung wird daher in großem Umfang nationales Recht anzuwenden sein. Mit diesem dezentralen Ansatz könnte die rechtssichere Anwendung nationalen Rechts leichter sichergestellt werden.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Vorteile einer zentralen Abwicklungsbehörde nur dann voll zum Tragen kommen, wenn alle relevanten Marktteilnehmer beteiligt werden. Ein

Eine Bankenunion dieser Gestalt, die zunächst auf europäisch eng koordinierte, aber national initiierte Entscheidungen setzt, ist auch ohne eine Vertragsänderung zu erreichen. Zwar mag sie damit nicht sofort alle Wünsche und Erwartungen erfüllen, doch sie dient ihrem Zweck und verschafft uns die notwendige Zeit, um das langfristige Ziel einer sinnvoll konzipierten, zweckmäßig angelegten und funktionierenden europäischen Bankenunion mit einer starken zentralen Behörde, die möglichst den gesamten Binnenmarkt umfasst, zu erreichen. ◆