

# Wie sollte die Europäische Bankenaufsicht mit unterkapitalisierten Banken verfahren?

Im Rahmen ihrer neuen Aufsichtskompetenzen wird die Europäische Zentralbank (EZB) die Bilanzen der Banken einer rigorosen Prüfung unterziehen. Dieser wird womöglich Kapitallücken bei den Banken aufdecken. Wie jedoch mit den unterkapitalisierten Banken verfahren wird, steht noch nicht vollständig fest. Die Abwicklung ihrer Altlasten sollten aber nicht vom geplanten europäischen Abwicklungsfonds finanziert werden, da diese Altlasten unter einer nationalen Aufsicht entstanden sind. Sinnvoll wäre eine zweigeteilte Einführung der Bankenunion für ausreichend kapitalisierte und unterkapitalisierten Banken. Letztere sollten der EZB Restrukturierungspläne vorlegen, die diese genehmigen muss. Eine Abwicklung sollte bei Nichterfüllung unter Hinzunahme des nationalen Abwicklungsfonds stattfinden.

Bankenaufsicht und Bankenabwicklung lagen bisher in der nationalen Verantwortung. Island und Irland hat die Rettung ihrer Großbanken überfordert. Denn obwohl europäische Banken kleiner als US-Banken sind, überragen sie die US-Geldhäuser gemessen an der Wirtschaftsleistung ihres Sitzlandes bei weitem (vgl. Liikanen et al. 2011). So ist die Bilanzsumme der niederländischen ING Bank fast doppelt so groß wie das niederländische Bruttoinlandsprodukt (BIP), während keine US-Bank größer als ein Sechstel des US-BIP ist. Die 30 weltweit größten Banken, darunter viele europäische Banken, sind in durchschnittlich 44 Ländern tätig. Sie verfügen über durchschnittlich 900 Tochtergesellschaften, von denen rund 600 im Ausland tätig sind (vgl. Claessens et al. 2010). Gerät eine solche Bank in Schieflage, so müssen sich die Aufsichtsbehörden mehrerer Länder mit den Rettungs- und Aufräumarbeiten koordinieren. Nationale Interessen können einer effizienten Lösung im Weg stehen und die Kosten der Rettung in die Höhe treiben.

Die europäische Bankenunion soll das verhindern. Für sie sind drei Säulen vorgesehen: eine gemeinsame Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM), eine gemeinsame Bankenabwicklung (Single Resolution Mechanism, SRM) sowie gemeinsame Standards für die Einlagensicherung. Alle drei verbindet ein gemeinsames Regelwerk (Single Rule Book). Für die Bankenabwicklung und die Einlagensicherung bestehen zwar Vorschläge, aber noch kein Beschluss. Die

erste Säule, der SSM, wurde am 12. September 2013 formell beschlossen.

An der Spitze des SSM steht die EZB als oberste Bankaufseherin. Zusätzlich zur europäischen Geldpolitik übernimmt sie nun die direkte Aufsicht über die rund 130 größten europäischen Banken. Die EZB darf über deren Zulassung als Bank entscheiden und ihnen in schwerwiegenden Fällen sogar diese entziehen. Zudem überwacht sie die Einhaltung der Eigenkapitalanforderungen und darüber die Höhe der Bankschulden. Halten die Banken sich nicht an diese Vorgaben, so darf die EZB von ihnen Sanierungspläne einfordern und gegebenenfalls auch noch weit vor der eigentlichen Insolvenz Maßnahmen ergreifen (vgl. KOM 2012).

Die EZB wird im Jahr 2014 umfangreiche Bilanzprüfungen bei den Banken durchführen. Dies ist vor Beginn der Bankenunion essentiell, um den vorgesehenen europäischen Abwicklungsfonds möglichst nicht mit Altschulden zu belasten. Dies ist auch dringend notwendig, denn laut der konsolidierten Bankenstatistik der EZB waren im Jahr 2012 bei griechischen Banken 16,3% der vergebenen Kredite notleidend. In Italien und Portugal waren es 11,3 und 8,2%. Zudem war bei den Krisenländern der Eurozone, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, ein Anstieg in dieser Kennzahl seit dem Jahr 2008 zu beobachten (vgl. Abb. 1).

## Was passiert mit den unterkapitalisierten Banken?

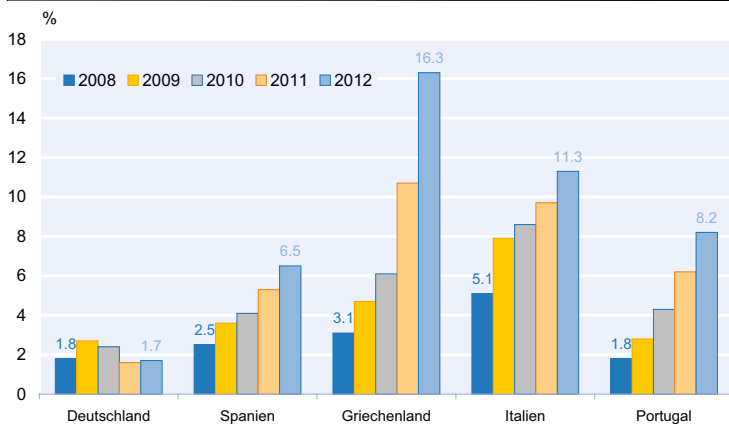
Ungewiss ist, was mit den Durchfallern beim Bilanz-TÜV passiert. Zwar können



Markus Demary\*

\* Dr. Markus Demary ist Referent für Geldpolitik und Finanzmärkte am Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

**Abb. 1**  
**Notleidende Kredite in Prozent der ausstehenden Kredite**



Quelle: EZB (2013); Consolidated Banking Data.

sie versuchen, aus eigener Hilfe ihre Kapitallücken zu füllen, indem sie Aktien emittieren oder Gewinne einbehalten, fraglich ist aber, ob die Banken in den Krisenländern genügend Gewinne erzielen, um ihre Kapitallücken zu schließen bzw. ob sie attraktiv genug für Aktionäre sind. Eine weitere Möglichkeit der Rekapitalisierung läge in der Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital, einem Bail-in. Dies ist nach den bisherigen Vorschlägen aber erst ab dem Jahr 2018 vorgesehen (vgl. Rat der Europäischen Union 2013). Vermutlich werden auch die Nationalstaaten, und wenn dies ihre Haushalte überlastet, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) die Rekapitalisierung übernehmen müssen. Die neuen Beihilfavorschriften der EU sehen aber vor, dass ab dem 1. August 2013 ein Bail-in stattfinden muss, bevor staatliche Mittel fließen dürfen (vgl. KOM 2013).

Dazu kommt, dass der SRM noch nicht einsatzbereit ist. Die zweite Säule wird vermutlich 2014 verabschiedet. Strittig ist noch, wer im Insolvenzfall einer Bank die benötigten Abwicklungsmaßnahmen finanziert. Die Europäische Kommission will einen gemeinsamen Abwicklungsfonds mit Gemeinschaftshaftung, die Bundesregierung will hingegen nationale Fonds (vgl. Koschyk 2013). Demary (2013) schlägt hierzu eine praktikable Lösung vor, die auch für die Übergangszeit angewendet werden kann, bis der europäische Fonds einsatzbereit ist. Sein Vorschlag sieht neben den 17 nationalen Fonds aber noch einen europäischen Fonds vor. In den europäischen Fonds zahlen die für die Systemstabilität der Eurozone relevanten Banken ein, während die übrigen Banken in die Fonds der Länder einzahlen, in denen sie tätig sind. Betrifft die Abwicklung einer Bank dann z.B. zwei Länder, so werden nur die beiden jeweiligen Fonds herangezogen. Bestehen aber Gefahren für die gesamte Eurozone, so wird der europäische Fonds herangezogen. Wichtig ist aber, dass über den europäischen Fonds keine Altschulden aus den Bankbilanzen vergemeinschaftet werden. Denn die Altschulden sind unter der in der Vergangen-

heit nicht immer ganz so strengen nationalen Bankaufsicht entstanden.

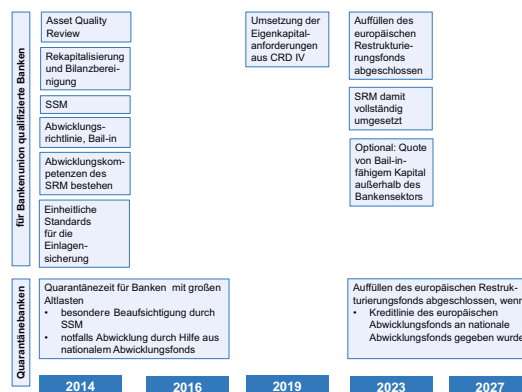
### Bankenunion benötigt einen alternativen Zeitplan

Die Umsetzung der Bankenunion sollte jedoch nicht durch vorschnelle und lückenhafte Konzepte gefährdet werden. Ziel sollte ein langfristiger Ordnungsrahmen für die Eurozone sein und keine kurzfristige Lösung des Altschuldenproblems. Deshalb sollte eine Belastung der Bankenunion durch die Altlasten aus der letzten Bankenkrise vermieden werden. Um die Bankenunion vor solchen Belastungen zu schonen, macht Demary (2013) einen Vorschlag für eine getrennte Einführung der Bankenunion für qualifizierte

Banken und für Banken, die sich in Quarantäne und damit unter besonderer Beaufsichtigung des SSM befinden. Der Zeitplan ist in Abbildung 2 dargestellt.

Wichtig ist, dass die Ergebnisse der Bilanzprüfung zu einer rigorosen Rekapitalisierung und Bilanzbereinigung der Banken genutzt werden. Die auf diesem Weg qualifizierten Banken unterstehen dann, wie geplant, der Aufsicht des SSM. Für die Banken, die sich nicht für die Bankenunion qualifiziert haben, sollte bis Ende 2016 eine Quarantänezeit gelten, in der sie unter der besonderen Aufsicht des SSM stehen (vgl. Demary 2013). Sie sollten der EZB Sanierungspläne vorlegen, in denen detailliert erläutert ist, wie sie ihren benötigten Eigenkapitalbestand erreichen wollen. Die EZB hat aber die Möglichkeit, diese Sanierungspläne abzulehnen, wenn diese unzureichend sind. Ist aber abzusehen, dass diese Banken eine Bilanzbereinigung und Rekapitalisierung nicht erfolgreich abschließen können, dann sollte die EZB eine Abwicklung vorschlagen. Dabei sollte die Abwicklungsfinan-

**Abb. 2**  
**Vorschlag für einen Zeitplan für die Einführung der Bankenunion**



Quelle: Demary (2013).

zierung durch den nationalen Abwicklungsfonds geleistet werden, da diese Altlasten aus nationalen Aufsichtslücken resultieren. Der europäische Abwicklungsfonds sollte für die Abwicklungsfinanzierung bei Altlasten nicht herangezogen werden, da ansonsten eine Versicherung nach Eintreten des Versicherungsfalls gegeben wird. Er könnte den nationalen Abwicklungsfonds aber eine Kreditlinie gewähren. Hiermit soll erreicht werden, dass der europäische Abwicklungsfonds zum frühestmöglichen Zeitraum einsatzbereit ist, so dass auch der SRM damit zum frühestmöglichen Zeitraum vollständig umgesetzt ist.

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Bankenunion ist, dass die Banken bis zum Jahr 2019 die Eigenkapitalanforderungen nach CRD IV erfüllen (vgl. KOM 2011). Der SSM hat darauf zu achten, dass auch die systemischen Risikopuffer aufgebaut sind, um der Systemrelevanz von großen und stark vernetzten Banken Rechnung zu tragen. Ziel ist, dass genügend Eigenkapital im Bankensektor besteht, um den europäischen Restrukturierungsfonds zu schonen. Das Auffüllen der Mittel aus dem europäischen Restrukturierungsfonds sollte nach der bisherigen Planung im Jahr 2023 abgeschlossen sein, sofern in diesem Zeitraum keine Bankenabwicklung finanziert werden muss. Ansonsten sieht der EU-Vorschlag vor, dass die Zeit für das Auffüllen bis zum Jahr 2027 ausgedehnt wird (vgl. Rat der Europäischen Union 2013, Artikel 65).

### Eine Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen ist erforderlich

Die Bankenunion benötigt aber noch zusätzliche Ergänzungen, wie eine Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen (vgl. Demary 2013). Dies ist notwendig, um die Abwicklungsfonds zu schonen, indem die Banken Verluste aus einer Staatsschuldenkrise auffangen können. Zudem ist dies auch vor dem Hintergrund wichtig, da eine Bankenunion allein noch nicht den Teufelskreis aus Bankenkrise und Staatsschuldenkrise löst. Dieser Teufelskreis wird dadurch begünstigt, dass sich die Banken zu stark in den Anleihen ihres Heimatstaates engagieren, anstatt ein international diversifiziertes Portfolio zu halten (vgl. Pockrandt und Radde 2012). Der regulatorische Rahmen sollte dem entgegenwirken, indem Banken mit einem schlechter diversifizierten Anleiheportfolio mehr Eigenkapital hierfür unterlegen sollten als bei einem diversifizierten Portfolio (vgl. Demary 2013). Zudem sehen die bestehenden Eigenkapitalregeln eine Beschränkung für Großkredite vor. Diese dürfen nicht größer als 25% des anrechenbaren Eigenkapitals sein (vgl. KOM 2011, Artikel 416.). Diese Obergrenzen gelten jedoch nicht für die Staatsanleihen der Mitgliedstaaten (vgl. KOM 2011, Artikel 400). Für Engagements in Staatsanleihen sollte deshalb ebenfalls eine Obergrenze von 25% gelten, wie bereits von Demary und Schuster (2013) gefordert.

### Kein dauerhafter Machtzuwachs von bestehenden Institutionen

Die Letztentscheidungsrechte des EZB-Rates im SSM und der Kommission im SRM sind durchaus kritisch zu sehen, da sie die Gefahr von Interessenskonflikten bergen. Beck und Gros (2012) sehen aber auch die Gefahr, dass die EZB zu viel Einfluss bekommen könnte, ohne eine Rechenschaftspflicht gegenüber einem Parlament zu haben. Langfristig sollte deshalb die Aufsicht in eine eigene Behörde ausgegliedert werden. Zu empfehlen ist eine Zusammenarbeit nach dem Vorbild von Bundesbank und BaFin in Deutschland (vgl. Hartmann-Wendels et al. 2010). Denn nur dieses Konstrukt verhindert, dass die EZB für mögliche Aufsichtsfehler verklagt werden kann, was ihre Unabhängigkeit als Zentralbank gefährdet. Eine neue Behörde wäre zudem dem Parlament gegenüber stärker rechenschaftspflichtig, als die Bankenaufsicht der EZB es aktuell ist. Im SRM besteht ebenfalls die Gefahr von Interessenskonflikten, da die Kommission für Abwicklung und Beihilfekontrolle zuständig wäre und die Mittel aus dem Abwicklungsfonds mit staatlichen Beihilfen gleichgestellt sind (vgl. Rat der Europäischen Union 2013, Artikel 16). Besser wäre es, mit dem SRM eine neue unabhängige Behörde zu gründen und die Gleichstellung der Mittel aus dem Abwicklungsfonds mit staatlichen Beihilfen aufzuheben. Hierzu ist aber eine Änderung der EU-Verträge notwendig.

### Literatur

Beck, T. und D. Gros (2012), »Monetary Policy and Banking Supervision: Coordination Instead of Separation«, *CESifo Forum* 13(4), 33–39.

Claessens, S., R. Herring, D. Schoemaker und K. Summe (2010), *A Safer World Financial System: Improving the Resolution of Systemic Institutions*, Geneva Reports on the World Economy 12, Genf.

Demary, M. (2013), »Ein Vorschlag für eine europäische Bankenunion ohne automatische Vergemeinschaftung von Bankverlusten«, *IW policy paper* Nr. 16.

Demary, M., T. Schuster (2013), »Die Neuordnung der Finanzmärkte: Stand der Finanzmarktregulierung fünf Jahre nach der Lehman-Pleite«, *IW Analysen* Nr. 90, Köln.

Hartmann-Wendels, T., M. Hellwig und M. Jäger-Ambrożewicz (2010), »Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise«, *IW-Analysen* Nr. 63, Köln.

Koschyk, H. (2013), »Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) für Europas Banken: wie ist der Vorschlag der EU-Kommission zu bewerten?«, *ifo Schnelldienst* 66(17), 3–5.

Liikanen, E., H. Bänzinger, J.M. Campa, L. Gallois, M. Goyens, J.P. Krahenen, M. Mazzucchelli, C. Sergeant, Z. Tume, J. Vanhevel und H. Wijffels (2012), *High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sektor*, Final Report, Brüssel.

KOM – Europäische Kommission (2011), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Access to the Activity of Credit Institutions and the Prudential Supervision of Credit Institutions and Investment Firms*, COM 2011 453 final, Brüssel

KOM – Europäische Kommission (2012), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit*

*der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, COM 2012 511 final, Brüssel*

KOM – Europäische Kommission (2013), *Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise (»Bankenmitteilung«)*, Amtsblatt der Europäischen Union C 216/1, 30. Juli 2013.

Rat der Europäischen Union (2013), *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, 2012/0150(COD)*, 28. Juni 2013, Brüssel.

Pockrandt, J. und S. Radde (2012), »Reformbedarf in der EU-Bankenregulierung: Sovenz von Banken und Staaten entkoppeln«, *DIW Wochenbericht* (42), 3–11.