

# Die neue europäische Bankenunion

Stand: Januar 2014

## 1. Einleitung

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EU) beschlossen im Juni 2012, die EU-Kommission damit zu beauftragen, Vorschläge für eine europäische Bankenunion zu entwickeln. Unter dem Begriff „Europäische Bankenunion“ werden verschiedene Maßnahmen zusammengefasst, die im Zuge der weltweiten Finanz- und Staatsschuldenkrise vorgeschlagen worden sind, um die Stabilität und Funktionsfähigkeit des europäischen Wirtschafts- und Währungsraumes zu verbessern. Die Idee einer Bankenunion wurde im Konzept der EU-Kommission für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion von November 2012 weiterentwickelt und soll nun nach und nach umgesetzt werden (Informationen zum aktuellen Stand: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1168\\_de.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1168_de.htm?locale=en)). Die europäische Bankenunion soll sich auf ein umfassendes und detailliertes einheitliches Regelwerk für den Bereich Finanzdienstleistungen stützen. Dazu hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde die Befugnis, dieses einheitliche Regelwerk weiterzuentwickeln und seine Umsetzung zu überwachen. Die wesentlichen Schritte zur neuen europäischen Bankenunion werden die zentrale und gemeinsame Verantwortung für

- die Finanzmarktaufsicht (2.),
- die Sanierung/Abwicklung von Kreditinstituten innerhalb der EU (3.) und
- die Einlagensicherung (4.) sein.

## 2. Finanzmarktaufsicht und Bankenaufsicht

Die Finanzmarktaufsicht umfasst die staatliche Aufsicht über Banken, Sparkassen und andere Kreditinstitute (Bankenaufsicht), über Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds (Versicherungsaufsicht) sowie über Wertpapierdienstleistungsunternehmen und den Wertpapierhandel (Wertpapieraufsicht). Das **Europäische Finanzaufsichtssystem** (engl. European System of Financial Supervision, **ESFS**) ist ein System von Behörden und Ausschüssen der EU zur Finanzmarktaufsicht, das am 1. Januar 2011 seine Arbeit aufgenommen hat. Es besteht aus

- den drei **Europäischen Finanzaufsichtsbehörden** (engl. European Supervisory Authorities, **ESA**) für das Bank-, das Wertpapier- und das Versicherungswesen:
  - die **Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)**, deren Aufgabe die Beaufsichtigung von Banken, einschließlich der Beaufsichtigung der Bankenrekapitalisierungen, ist;
  - die **Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)**, die mit der Beaufsichtigung der Kapitalmärkte befasst ist sowie Ratingagenturen und Transaktionsregister direkt beaufsichtigt;
  - die **Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA)**, die für die Versicherungsaufsicht zuständig ist.

- dem bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelten Gremium des **Europäischen Ausschuss für Systemrisiken** (engl. European Systemic Risk Board, **ESRB**)
- dem Gemeinsamer Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden und
- den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten.

Die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden treten im Regelfall nicht selbst gegenüber den Finanzinstituten auf, sondern wirken auf eine einheitliche Praxis der nationalen Aufsichtsbehörden hin. Hierzu entwickeln sie einheitliche Standards, erstellen Leitlinien und Empfehlungen und überwachen die Anwendung des EU-Rechts. Weicht eine nationale Aufsichtsbehörde von EU-Recht ab oder tritt ein EU-weiter Krisenfall ein, können die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden die nationalen Aufsichtsbehörden zu bestimmten Maßnahmen gegenüber Finanzinstituten verpflichten und diese notfalls selbst anordnen.

Aufgabe des ESRB ist die frühzeitige Erkennung und vorbeugende Bekämpfung von Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte innerhalb der EU, die sich aus der gegenseitigen Vernetzung der Finanzinstitute ergeben. Der Ausschuss überwacht die Finanzmärkte auf Grundlage von Informationen, die ihm von den Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) und den nationalen Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Er warnt die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, die Mitgliedsstaaten oder ihre Aufsichtsbehörden vor Gefahren für das Finanzsystem und empfiehlt ihnen Maßnahmen zu ihrer Beseitigung.

Kern der künftigen Bankenaufsicht ist der sogenannte **einheitliche Aufsichtsmechanismus** (engl. Single Supervisory Mechanism, **SSM**). Die Hauptziele des SSM werden darin bestehen, die Sicherheit und Solidität des europäischen Bankensystems zu gewährleisten und die finanzielle Integration und Stabilität in Europa zu verbessern. Er legt fest, wie die gemeinschaftliche Bankenaufsicht durch die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Mitgliedsstaaten organisiert wird. Zu den teilnehmenden Mitgliedsstaaten zählen die Länder der Eurozone sowie die Länder, die eine andere Währung besitzen, sich aber zur engen Zusammenarbeit mit dem SSM entschlossen haben. Die Aufsicht über alle Kreditinstitute im System des SSM soll 2014 an die EZB übertragen werden. Ob eine Bank künftig unter die direkte Aufsicht der EZB fällt oder weiterhin von nationalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigt wird, hängt davon ab, wie systemrelevant sie eingestuft wird. Die direkte Aufsicht der EZB konzentriert sich auf die als systemrelevant/signifikant eingestuften Institute:

- Banken mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Milliarden Euro,
- Banken mit einer Bilanzsumme von mehr als 20 Prozent der Wirtschaftskraft ihres Landes, mindestens aber einer Bilanzsumme von 5 Milliarden Euro,
- Banken, die direkte öffentliche Finanzhilfen aus der EFSF oder dem ESM erhalten oder beantragt haben,
- die drei größten Banken in jedem teilnehmenden Staat.

Die EZB kann darüber hinaus auch grenzüberschreitend tätige Banken, die nicht die Kriterien für Signifikanz erfüllen, im Einzelfall für signifikant erklären. Bei weniger signifikanten Instituten werden grundsätzlich allein die nationalen Aufsichtsbehörden tätig.

In der Europäischen Union war die Bankenaufsicht bisher primär Aufgabe der nationalen Aufsichtsbehörden. Als die Finanzkrise im Jahr 2008 Europa erreichte, bestanden 27 verschiedene Bankenregulierungssysteme, die sich weitgehend auf nationalen Vorschriften und nationalen Rettungsmaßnahmen gründeten.

### **3. Sanierung/Abwicklung von Kreditinstituten**

Der sogenannte **einheitliche Mechanismus zur Bankenabwicklung** (engl.: Single Resolution Mechanism, **SRM**), soll Schlüsselkompetenzen und -ressourcen für die Handhabung des Ausfalls jedweder Bank im Euroraum und in den anderen Mitgliedstaaten, die an der Bankenunion teilnehmen, zentralisieren. Er ergänzt den einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Er sieht ein gemeinsames Abwicklungsgremium und einen gemeinsamen Abwicklungsfonds vor.

Die Finanzminister der EU haben sich am 18. Dezember 2013 über den einheitlichen Mechanismus zur Bankenabwicklung für die Bankenunion geeinigt. Der Mechanismus soll im Grunde so funktionieren: Stellt die neue europäische Bankenaufsicht fest, dass ein Geldhaus in gefährliche Schieflage geraten ist, tritt das neue Gremium aus nationalen Aufsehern zusammen, um die Modalitäten für dessen Abwicklung oder Sanierung auszuarbeiten. Wenn die Mittel der Aktionäre, Gläubiger und großen Einleger einer Bank nicht ausreichen, um eine in die Insolvenz geratene Bank ordentlich abzuwickeln, soll der **einheitliche Abwicklungsfonds** (engl.: Single Resolution Fund, **SRF**) einspringen. Er soll über zehn Jahre durch Banken-Abgaben aufgebaut werden.

Die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten mit dem Europäischen Parlament über die Einzelheiten und die Umsetzung beginnen Anfang 2014.

### **4. Einlagensicherung**

In der derzeitigen Phase ist für die Bankenunion kein gemeinsames, supranationales Einlagensicherungssystem vorgesehen. Vorrangiges Ziel ist eine Einigung über ein gemeinsames Netz der nationalen Einlagensicherungssysteme. Es soll sichergestellt sein, dass jeder Mitgliedstaat über einen Einlagensicherungsfonds verfügt, der ex ante mit angemessenen Mitteln ausgestattet wird. Vorschläge sehen vor, dass die Möglichkeit für einen freiwilligen Mechanismus der gegenseitigen Kreditvergabe zwischen den Einlagensicherungssystemen verschiedener Mitgliedsstaaten geschaffen wird. Andere Formen der Vergemeinschaftung sind aktuell nicht vorgesehen.