

spotlight europe

2012/07 — Dezember 2012

Die Union gegen die Banken

Stefani Weiss & Isabell Hoffmann

stefani.weiss@bertelsmann-stiftung.de

isabell.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de

Eine gemeinsame Bankenaufsicht als Einstieg in eine Bankenunion: Nach der Staatsverschuldung und den Beschlüssen zur Fiskalunion versucht die EU auch die Bankenkrise in den Griff zu bekommen. Auf dem Ratsgipfel vergangener Woche wurde als erster Schritt eine einheitliche Bankenaufsicht beschlossen und wir wissen nun zumindest, wer, wen und was künftig kontrollieren soll.

spotlight europe # 2012/07

Seitdem der Zusammenbruch sogenannter systemrelevanter Banken in den USA die Finanzkrise auslöste, sind schon fünf Jahre verstrichen. Dass sich die europäischen Staats- und Regierungschefs erst nach der drohenden Bankenpleite in Spanien im Juni 2012 aufmachten, die Banken an die Leine zu nehmen, hat viele verzweifeln lassen. Schließlich ließ sich die ursächliche wie schädliche Rolle die Banken in dieser Krise spielten und spielen, eigentlich nicht übersehen. Die Schulden der Banken in der Eurozone sind drei Mal so hoch wie die aller Euro-Länder zusammen. Deutschland hat allein in 2008 480 Milliarden Euro zur Rettung seiner Banken zur Verfügung stellen müssen.

Das europäische Banken-Problem ist dabei ebenso hausgemacht wie das der Staatsverschuldung.

Die Politik hat in Erwartung größerer Wachstumsraten die Finanzmärkte ab den 80er Jahren so stark liberalisiert, dass die Banken ihren immer riskanteren Geschäften weitgehend unbehelligt von staatlichen Kontrollen nachgehen konnten. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen schlüssig den Zusammenhang von Deregulierung und Finanzkrise. Sie zeigen, dass nach dem Lehman Crash in 2008 und 2009 die Wirtschaftsleistung in einem Land umso stärker einbrach, je laxer die staatliche Bankenaufsicht war.

Ohne Frage zeigen die Entwicklungen in Spanien wie vorher schon in Irland, dass die Finanzstabilität in der Eurozone nicht nur durch die übermäßige Verschuldungen der Mitgliedstaaten, sondern ebenso, wenn nicht sogar

in noch stärkerem Maße, durch faule Kredite in den Bilanzen der europäischen Banken gefährdet wird. Zwischen Staatsanleihen und Banken existiert mittlerweile ein Teufelskreis: Marode Banken treiben die Staatsverschuldung hinauf und finanzschwache Staaten, deren Staatsanleihen nichts mehr wert sind, belasten ihrerseits die Banken schwer. Gerade diese Wechselwirkung soll die Bankenunion stoppen.

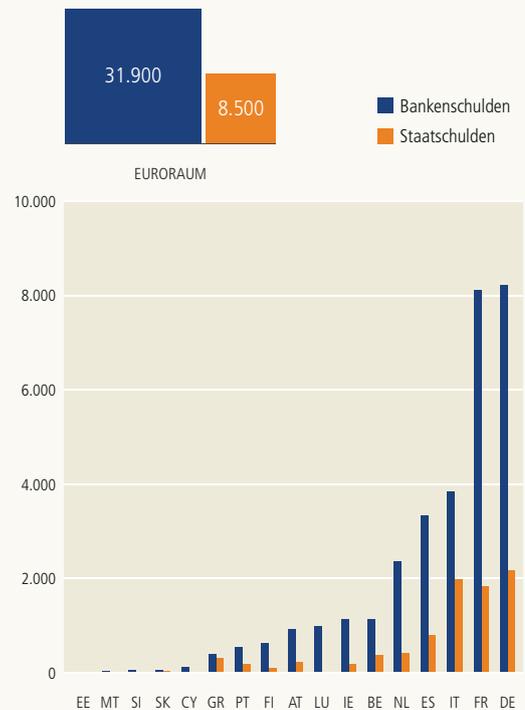
Was macht die Bankenaufsicht?

Mit der Schaffung einer einheitlichen Bankenaufsicht (SSM), die – und das ist das Novum – gegenüber den Mitgliedstaaten mit unbeschränkten Durchgriffsrechten ausgestattet ist, schickt sich die EU an, ein weiteres Kapitel europäischer Kleinstaaterei zu schließen. Durch die gesamte Eurokrise hindurch hat sich gezeigt, dass nationale Aufsichtsbehörden die Probleme ihrer Banken kleinreden und dazu neigen, ihre nationalen „Champions“ gegen besseres Wissen und zum Schaden dritter zu schützen. Ein Beispiel hierfür bieten die spanischen Lokalbanken, die Cajas. Ohne dass der spanische Staat eingriff, finanzierten sie ohne ausreichende eigene Kapitaldeckung einen überdimensionierten Bauboom in Spanien, bis die Immobilienblase platzte. Ihre Kreditverluste zwingen dabei nicht nur den spanischen Staat in die Knie, sondern wurden zum europäischen Problem.

Auch hieran wird deutlich, dass sich in einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Fehlverhalten oder Fehlentwicklungen im Bankensektor eines Mitgliedstaats nicht mehr auf dieses Land begrenzen lassen, sondern auch andere Mitgliedstaaten in Mitleidenschaft ziehen und selbst die Existenz der WWU bedrohen. Daher braucht es einheitliche Aufskriterien für Banken und eine bessere und vor allem unabhängige Kontrolle, die notfalls auch gegen den Willen der Politik die Schließung maroder Bank durchsetzt. Dann besteht die Hoffnung, dass sich Entwicklungen wie auf dem spanischen Bankenmarkt oder in Irland in der Zukunft nicht wiederholen. Dennoch wird auch die geplante Bankenunion den Steuerzahler Geld kosten. Restrukturierungen von Kredit-

Bankenschulden und Staatsschulden

In Mrd. Euro, Juni 2012



Quelle: Deutsche Bundesbank, Eurostat
Zusammenstellung: ifo Institut

© Bertelsmann Stiftung

instituten oder deren Abwicklung gibt es nicht umsonst. Momentan drohen Milliardenverluste. Das zeigt den politischen Sprengsatz, der in einer europäischen Bankenunion mit gesamtschuldnerischer Haftung liegt. Und macht auch verständlich, wieso schon um das Wer, Wie und Was der neuen Bankenaufsicht so vehement gerungen wurde.

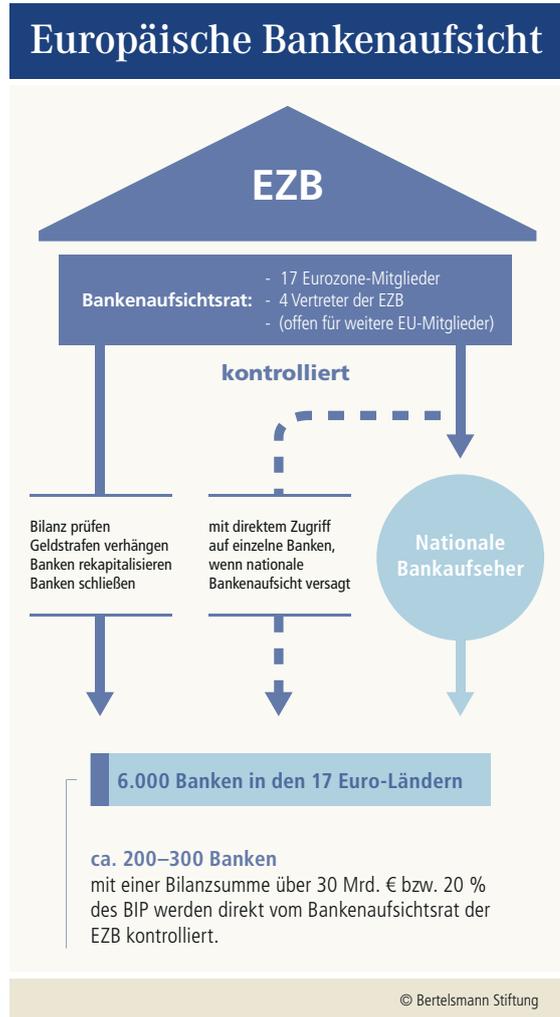
Wer kontrolliert sie?

Mit der zentralen Aufsicht über die Banken in der Eurozone und denjenigen Banken in Nicht-Eurozonen-Staaten, die dem SSM beitreten wollen, wurde die EZB betraut. Das war bis zum Schluss umstritten. Die Wogen schlugen bereits hoch, als kurz nachdem die Kommission im Herbst ihren Vorschlag unterbreitete, der oberste Rechtsberater des Rates bestritt, das sich die Pläne der Kommission ohne Vertragsreform umsetzen lassen. Was auf den

ersten Blick wie eine juristische Spitzfindigkeit erscheinen mag, hat in zweifacher Hinsicht einen ernsten Kern: Erstens wird mit der Mandatierung der EZB nur auf der Grundlage eines Artikels, der dafür ursprünglich gar nicht geschaffen wurde, die unbestritten notwendige Föderalisierung der Bankenaufsicht wiederum an den europäischen Bürgern vorbei organisiert. Das ist für das akute Krisenmanagement praktisch, da eine Vertragsänderung, wie die Vertragsreform von Lissabon gezeigt hat, viel Zeit kostet und im Ausgang überdies völlig ungewiss ist. Dieser Kniff vergrößert aber gleichzeitig das immer stärker empfundene Legitimationsdefizit der EU, die den Integrationsprozess vorantreibt, ohne ihre Bürger einzubeziehen.

Zweitens wird die EZB, sobald sie Banken in Mitgliedstaaten abwickeln kann, in Eigentumsrechte eingreifen und für den Mitgliedstaat budgetrelevante Entscheidungen treffen. Diese Eingriffe machen es erforderlich, dass die EZB selbst sich einer Kontrolle der Regierungen, Parlamente und der Gerichte unterstellt, sollen nicht grundlegende Spielregeln der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit außer Kraft gesetzt werden. Befürchtet wird daher, dass die Rechenschaftspflicht der EZB im Bereich der Bankenaufsicht gegenüber den Mitgliedstaaten ihre Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten in Fragen der Geldpolitik korrumpieren könnte.

Besonders Deutschland, das seit je als Gralshüter einer von der Politik unabhängigen Zentralbank auftritt, verfolgte in den Verhandlungen das Ziel, das geldpolitische Mandat der EZB scharf vom neuen Mandat der Bankenaufsicht zu trennen. Bundesfinanzminister Schäuble forderte hierfür nichts weniger als den Bau einer „Chinesischen Mauer“. Inwieweit mit der nun gefundenen Regelung eines eigenen Aufsichtsgremiums in der EZB dieses Bollwerk errichtet wurde, kann nur die Praxis zeigen. Neben Vertretern aus den Euro-Staaten werden immerhin vier EZB-Mitglieder Sitz und Stimme in diesem Gremium haben. Die Barriere zwischen Geldpolitik und Aufsicht mag damit zwar hoch sein, hat aber Durchgänge. Die Zweifel beziehen sich darüber hinaus auf den Charakter der Entscheidungen des Aufsichtsgremiums, da die EZB weisungsunabhängig von den Mitgliedstaaten bleibt.



Politisch noch problematischer könnte es für Deutschland werden, dass es sich nicht mit seinem Vorschlag durchsetzen konnte, die Stimmen im Aufsichtsgremium entsprechend der Haftungssummen zu gewichten. Wie in der EZB hat jedes Land, egal ob groß oder klein, eine Stimme. Abgestimmt wird mit einfacher Mehrheit.

Interessenkonflikte drohen der EZB aber auch von anderer Seite. Seitdem die EZB ihr monetäres Mandat in der Eurokrise weit auslegt, hat sie nicht nur die Regelungen für Sicherheiten, die Banken bei der Kapitalaufnahme zu hinterlegen haben, gelockert, sondern illiquiden Banken Zugang zu außerordentlich langfristigen Refinanzierungskrediten (*long-term refinancing operations* - LTRO) ermöglicht. Damit können sich viele „Zombie“-Banken auf dem Markt immer noch so gerade über Wasser halten. Diese nun, wie es erforderlich wäre, in eine geordnete Bankeninsolvenz zu

überführen, dürfte der EZB nach dieser Vorgeschichte nicht ganz leicht fallen. Verluste drohen in jedem Fall.

Wer wird kontrolliert?

Strittig blieb bis zuletzt auch, welche und wie viele Banken die EZB kontrollieren können soll. Im ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der von Frankreich mitgetragen wurde, war von allen rund 6000 Banken in der Eurozone die Rede. Das schien kaum praktikabel: weder zeitlich noch personell. Und rief sofort das Schreckensgespenst einer neuen Monsterbürokratie herauf. Kritisch wurde auch gesehen, dass die EZB selbst bisher über keinerlei Erfahrungen im Bereich der Bankenaufsicht und Abwicklung verfügt.

Widerstand gegen eine flächendeckende Kontrollzuständigkeit formierte sich an verschiedenen Fronten. Besonders heftig fiel er bei den deutschen Sparkassen, Volks- und Genossenschaftsbanken aus, die das Gros der Banken in der Bundesrepublik stellen. Stein des Anstoßes bildete für diese Kreditinstitute das geplante europäische Einlagensicherungssystem, in das alle Banken der Eurozone einzahlen sollen. Die Besonderheit der Sparkassen und Volksbanken ist, dass sie bereits in einem Haftungsverbund organisiert sind, d.h. wechselseitig für Zahlungsausfälle ihrer Mitgliedsbanken eintreten. Ihre eigenen Notfallreserven, das machten ihre Verbandsspitzen unmissverständlich deutlich, wollten sie keinesfalls mit anderen Banken teilen. Sie fürchteten offensichtlich, dass, wenn sie unter die Aufsicht der EZB geraten, zwangsläufig als nächstes die Vergemeinschaftung ihrer Einlagen erfolgt.

Selbst wenn die Bundesregierung in der Sache anderes gewollt hätte, gegen die Sparkassen ist in Deutschland keine Politik zu machen. Es hat lange gedauert, bis hier ein Kompromiss gefunden wurde. Dieser sieht nun vor, dass nur systemrelevante Banken direkt der einheitlichen Aufsicht durch die EZB unterstellt werden. Als systemrelevant gelten danach Banken mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Milliarden Euro oder einer Bilanzsumme von mehr als 20 Prozent der Wirtschaftskraft ihres Heimatlan-

des. Damit blieben die deutschen Sparkassen in Summe außen vor, während fast alle französischen Banken in Zukunft direkt der EZB-Aufsicht unterstellt werden. Nach ersten Schätzungen sind von dieser Regelung um die 200 bis 300 Banken betroffen. In jedem Eurozonen-Land fallen mindestens drei Banken darunter.

Allerdings ist Gegenstand des Kompromisses auch eine Ausnahmeregelung, die durch die Hintertür doch die Allzuständigkeit der EZB begründen könnte. Beim ersten Anzeichen von Problemen soll die EZB nämlich auch bei kleineren Geldhäusern eingreifen dürfen. Das würde durchaus Sinn machen. Sind es doch in Spanien viele kleine Banken, die zusammen viel Mist aufgetürmt haben. Und auch die Weste der deutschen Sparkassen mit ihren Landesbanken, die sich kräftig im Hypothekenverbriefungsgeschäft verspekuliert haben, ist nicht so weiß, wie sie es darstellen.

Zugriffsrechte der EZB auch auf Banken, die unterhalb der 30 Milliarden Schwelle liegen, wirft Zuständigkeitsfragen gegenüber den weiterbestehenden nationalen Bankenaufsichten auf. Kann die EZB wie eine vorgesetzte Behörde Einzelanweisungen für einzelne Geldinstitute geben? Oder darf sie nur, wie Schäuble betonte, ausschließlich „allgemeine Instruktionen“ erteilen? Dass hier das letzte Wort noch nicht gesprochen ist, sieht man daran, dass die Finanzminister für alle Streitfälle zwischen EZB und nationalen Aufsichtsbehörden schon einmal vorsorglich einen Mediationsrat eingerichtet haben.

Was wird aus den „Outs“?

Die Nicht-Eurozonen-Staaten sperrten sich ebenfalls lange gegen eine Bankenaufsicht durch die EZB. Schließlich sind sie in dessen Gremien nicht vertreten. Sie fürchteten außerdem, dass nach Errichtung der Bankenunion Entscheidungen im Zusammenhang mit dem freien Kapitalverkehr im Binnenmarkt zu ihren Lasten von der Eurozone dominiert werden könnten. Die Forderung des französischen Notenbankpräsidenten und EZB-Ratsmitglied, Christian Noyer, dass der größte Teil der Euro-Geschäfte aus Liquiditätserfordernissen nicht

wie bisher in London, sondern innerhalb der Eurozone abgewickelt werden müsse, war sicherlich nicht hilfreich, britische Bedenken gegen die Bankenunion zu zerstreuen.

Das neu geschaffene „supervisory board“ geht auf diese Befürchtungen ein. Es steht prinzipiell allen EU-Mitgliedstaaten offen. Das heißt, jedes EU-Mitgliedsland, das der Bankenunion beitrifft, wird Sitz und Stimme in diesem Gremium erhalten. Schweden und der Tschechischen Republik reichte das nicht aus. Sie erklärten beide, auf absehbare Zeit der Bankenunion nicht beitreten zu wollen.

Insgesamt fiel der Widerstand der „Outs“ verhalten aus. Großbritannien weiß, dass es den Integrationszug nicht aufhalten kann, mit dem die Eurozonen-Staaten aufgebrochen sind, die Konstruktionsfehler der WWU zu beheben und die Euro-Krise hinter sich zu lassen. Vorschläge, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die ihren Sitz in London hat, aufzuwerten, wurden daher schnell wieder fallengelassen.

Diese Behörde wurde im Übrigen erst 2010 zusammen mit drei weiteren Aufsichtsbehörden zur Stärkung der Finanzaufsicht in der EU gegründet. Allerdings hat sich die EBA seitdem nicht gerade mit Ruhm bekleckert. Den von ihr durchgeführten Bankenstresstest 2011 passierten bis auf acht alle anderen 91 geprüften Kreditinstitute anstandslos. Das spiegelte offensichtlich nicht die Realitäten des Marktes wieder und trug nicht gerade zur Vertrauensbildung bei. Die EBA wird im neuen Konzept nun die Aufgabe übernehmen, das „single rule book“ bis Mitte 2013 zu entwickeln. Anschließend wird sie die Implementation der neuen Aufsichtsregeln durch die nationalen Aufsichtsbehörden überwachen.

Um die Sorgen vor einer Zwei-Klassen-Union weiter zu zerstreuen, wurden auf Drängen Londons auch die Abstimmungsregeln in der EBA geändert. Die Euro-Länder sollen nicht als Stimmenblock Entscheidungen der Behörde dominieren können. Daher werden dort künftig alle Beschlüsse nur mit der doppelten Mehrheit der Eurozonen- und Nicht-Eurozonen-Mitgliedstaaten gefasst. Allerdings scheint es, als ob der EZB-Rat immer noch die Möglichkeit besitzt, einen solchen Beschluss abzulehnen.

Was steht noch aus?

Die Eurozone darf nicht bei der Bankenaufsicht stehenbleiben, sondern sollte rasch auch den einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus sowie das europäische Einlagensicherungssystem ins Werk setzen. Kontrolle ist gut, hilft aber nicht bei der Krisenbewältigung – vor allem, wenn diese weiterhin in nationaler Verantwortung bleibt. Und Krisen wird es weitergeben, auch wenn sich in der Eurozone ab sofort alle wie Musterschüler verhalten.

Es mag irritieren, ausgerechnet die USA als Kronzeugen aufzurufen. Tatsächlich macht jedoch die USA in der Aufarbeitung der Bankenkrise den Europäern vor, wie wichtig es für die Stabilität eines gemeinsamen Währungsraumes ist, über einen wirklich integrierten Bankenmarkt zu verfügen. Daniel Gros vom Brüsseler Think Tank CEPS hat das anschaulich in einer Gegenüberstellung von Nevada und Irland herausgearbeitet. Beide Länder, die sich auf Grund ihrer Größe gut vergleichen lassen, wurden von der Pleitewelle auf dem Immobilienmarkt 2008 voll erfasst. Doch während es in Nevada trotz zahlreicher Bankeninsolvenzen und eines BSP-Einbruchs von rund 30% zu keinen Unterbrechungen auf dem lokalen Bankenmarkt kam, musste Irland auf ganzer Linie für seine Banken bürgen und schlussendlich selbst gerettet werden.

Warum ging nun mit den Banken in Nevada nicht auch der Staat Nevada unter? Den Unterschied macht in den USA die Bankenunion aus, in der die Risiken auf so viele Schultern, wie möglich, verteilt werden. Ein weiteres Instrument sind große Einlagensicherungssysteme, wie die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), die Verluste umverteilt und ausgleicht. Gleichzeitig existiert in den USA eine Art privater Bankenunion. Amerikanische Kreditinstitute, die in einem Bundesstaat tätig sind, ohne dort ihren Geschäftssitz zu haben, können ihre Verluste aus diesem Staat mit Gewinnen in anderen Staaten verrechnen. Auch das geht bisher in der EU nicht und vermindert die Fähigkeit, asymmetrische Schocks zu absorbieren.

Nun mögen alle, die an die Kosten einer gemeinschaftlicher Bankenrettung denken und

Literatur

Communication from the Commission - COM(2012) 777 final/2: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brüssel, 30.11.2012.
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

Van Rompuy, Herman (President of the European Council): *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Brüssel, 5.12.2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

Council of the European Union – Presse 528, 17739/12: Council agrees position on bank supervision, Brüssel, 13.12.2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf

Favara, Giovanni und Imbs, Jean: *Credit Supply and the Price of Housing*, Juli 2011.
http://www.jeanimbs.com/papers2_files/Paper_010811.pdf

Gros, Daniel: *Banking Union: Ireland vs. Nevada, an illustration of the importance of an integrated banking system*, CEPS Commentary, Brüssel, 18.10.2012.
<http://www.ceps.be/book/banking-union-ireland-vs-nevada-illustration-importance-integrated-banking-system>

Pisani-Ferry, Jean und Wolff, Guntram B.: *The fiscal implications of a banking union*, Bruegel Policy Brief, Brüssel, September 2012.
<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/748-the-fiscal-implications-of-a-banking-union/>

Verhelst, Stijn: *Banking Union: Are the EMU design mistakes repeated?*, Egmont European Policy Brief, Brüssel, October 2012. <http://www.egmontinstitute.be/papers/12/eur/EPB12.pdf>

Whyte, Philip: *What a banking union means for Europe*, Centre for European reform, London, Dezember 2012.
http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/essay_bankingunion_5dec12-6704.pdf

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Isabell Hoffmann
isabell.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81313

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

ISSN 1865-7435

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2012/06
Der Wert Europas
Joachim Fritz-Vannahme

spotlight europe # 2012/05
Der Krise die Stirn bieten
Stefani Weiss & Isabell Hoffmann

spotlight europe # 2012/04
Mobil statt arbeitslos?
Dr. Thieß Petersen

**Alle Ausgaben des „spotlight europe“
stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight**