



EUROPÄISCHE BANKENUNION

STAND DER UMSETZUNG UND NACHBESSERUNGSBEDARF

INHALT

4 	VORWORT	
5 	ZUSAMMENFASSUNG	
6 	WARUM DIE WÄHRUNGSUNION EINE BANKENUNION BENÖTIGT	
	Der Risikoverbund aus Banken und Staaten	7
	Die Möglichkeit der Aufsichtsarbitrage	9
	Wettbewerbsverzerrungen durch Systemrelevanz.....	9
11 	DIE DREI SÄULEN DER GEPLANTEN EUROPÄISCHEN BANKENUNION	
	Die gemeinsame Bankenaufsicht.....	11
	▪ <i>Die Bankenaufsicht innerhalb der Europäischen Zentralbank</i>	12
	▪ <i>Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht</i>	13
	Der gemeinsame Abwicklungsmechanismus	15
	▪ <i>Abwicklungsentscheidung und Letztentscheidungsrecht der Kommission</i>	15
	▪ <i>Abwicklungsinstrumente und Ausnahmeregelungen beim Bail-in</i>	16
	▪ <i>Abwicklungsfinanzierung und Lastenteilung</i>	19
	Die harmonisierte Einlagensicherung.....	21
	▪ <i>Die Qualität der nationalen Einlagensicherungssysteme</i>	21
	▪ <i>Die Berücksichtigung der privaten Institutssicherungssysteme</i>	26
	▪ <i>Die Rolle der Einlagensicherung im Falle der Gläubigerbeteiligung</i>	27
29 	WAS DER BANKENUNION NOCH FEHLT	
	Die Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen	29
	Die Lösung des Problems der Altlasten ohne Vergemeinschaftung.....	30
	Gläubigerbeteiligung mit nur wenigen Ausnahmeregelungen	31
32 	FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	
33 	LITERATUR	

Vorwort

In der öffentlichen Debatte um die Perspektiven des Euro entsteht häufig der Eindruck, dass eine gemeinsame Währung in Europa ohne eine Fiskalunion keine Zukunft habe. In diesem Zusammenhang wird häufig angeführt, eine gemeinsame Geldpolitik allein sei nicht in der Lage, negativen wirtschaftlichen Entwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten – darunter auch Staatsschuldenkrisen – adäquat zu begegnen. Aus dieser Polarisierung folgt nicht selten der Trugschluss, dass der Euro letztlich scheitern werde, solange die europäischen Mitgliedstaaten ihre nationalen fiskalpolitischen Kompetenzen auf absehbare Zeit nicht an Brüssel abgeben.

Auch von Vertretern der Wissenschaft wird aus der Theorie optimaler Währungsräume regelmäßig abgeleitet, dass mehr fiskalische Transfers vom Zentrum in die europäische Peripherie durchaus erstrebenswert seien. Zwingend für den Fortbestand der Europäischen Währungsunion sind diese indessen nicht. Vielmehr muss fiskalische Disziplin auf Seiten der nationalen Regierungen effektiv verankert und darüber hinaus der Teufelskreis von Banken- und Staatsschuldenkrisen aufgebrochen werden. Schließlich war es die Krise des Finanzmarktes, welche die zum Teil ohnehin schon übermäßig hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Europa weiter in die Höhe trieb und einzelne Regierungen an den Rand des Staatsbankrotts führte.

Die Pläne der Politik, eine gemeinsame Europäische Bankenunion zu etablieren, werden zum einen mit der Absicht verfolgt, eine stabilere Finanzmarktarchitektur in Europa zu schaffen und damit das Potenzial zukünftiger Krisen, die den Fortbestand der Europäischen Währungsunion gefährden, zu verringern. Zum anderen soll durch eine gemeinsame Bankenaufsicht sowie durch einen gemeinsamen Abwicklungsmechanismus Sorge dafür getragen werden, dass die europäischen Steuerzahler nicht mehr zur Übernahme von Verlusten in den Bankbilanzen herangezogen werden. Aus ordnungspolitischer Sicht sind diese

Ziele zunächst zu befürworten, denn letztlich sind sie getragen vom bewährten Grundsatz der Subsidiarität: Die Mitgliedstaaten bleiben in der Verantwortung für die gemeinsame Währung, während auf europäischer Ebene bessere Institutionen für die Finanzmarktarchitektur geschaffen werden.

Die effektive Umsetzung der Ziele gestaltet sich gleichwohl schwierig. Zwar hat die Politik die gemeinsame Bankenaufsicht unter dem Dach der Europäischen Zentralbank schon auf den Weg gebracht. Einen Konsens über die besonders umstrittene prozedurale Ausgestaltung eines gemeinsamen Abwicklungsmechanismus gibt es jedoch noch nicht. Aus ordnungspolitischer Perspektive sind dabei insbesondere die Ansiedlung der Aufsicht bei der Europäischen Zentralbank sowie fehlende Automatismen in der Bankenabwicklung problematisch. Ordnungspolitisch ebenso umstritten ist die geplante Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme und die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Möglichkeit der gegenseitigen Kreditvergabe dieser Systeme untereinander. Gerade letzterer würde bedenkliche Spielräume für eine Vergemeinschaftung von Verlusten und Schulden eröffnen.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist an einer grundsätzlichen Debatte über eine zukunftsorientierte Ausgestaltung europäischer Wirtschaftspolitik im Sinne der ordnungspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft interessiert. Die nachfolgende Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung beleuchtet die aktuellen Vorschläge und Beschlüsse zur Europäischen Bankenunion aus ordnungsökonomischer Sicht.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Dr. Matthias Bauer

Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik

Zusammenfassung

Die Krise im Euroraum hat Schwachstellen in der Architektur der Währungsunion aufgezeigt. Es zeigte sich, dass die gemeinsame Geldpolitik eine gemeinsame Bankenaufsicht ergänzend benötigt. Bankenrisiken und Rettungsaktionen auf Kosten der Steuerzahler waren letztlich die Folge. Neben Schwächen der nationalen Finanzaufsicht fehlten rechtliche Abwicklungsmöglichkeiten für Banken in Schieflage. Dies und eine fehlende Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen führten dazu, dass in der Eurozone ein Risikoverbund aus Staaten und Banken entstand, in dem sich Staatsschuldenkrisen und Bankenrisiken gegenseitig verstärken. Eine Bankenunion als langfristiges Rahmenwerk zur Vervollständigung der europäischen Währungsunion scheint deshalb geboten.

Das Gutachten stellt die aktuellen Vorschläge und Beschlüsse zur Bankenunion zusammen und bewertet die drei Säulen der Bankenunion – Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und gemeinsame Standards für die Einlagensicherung – aus ordnungsökonomischer Sicht. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der geplanten Ausgestaltung des Abwicklungsmechanismus und der Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme und deren Konsequenzen für das Bankensystem in Deutschland. Die Konsequenzen auf die privaten Institutssicherungssysteme werden ebenfalls analysiert. Kritisch diskutiert werden die geplanten Ausnahmeregelungen bei einer Gläubigerbeteiligung, das vorgeschlagene Letztentscheidungsrecht der Europäischen Kommission bei der Bankenabwicklung sowie die fehlende Eigenkapitalunterlegung von europäischen Staatsanleihen.

Die Lastenverteilung bei einer Bankenabwicklung ist ebenfalls ein strittiger Punkt. Die Europäische Kommission favorisierte einen gemeinsamen europäischen Abwicklungsfonds, während Deutschland stattdessen ein Netzwerk aus nationalen Abwicklungsfonds vorzog. Beide Varianten werden einem alternativen Vorschlag des IW Köln gegenübergestellt. Bei diesem Modell wird verhin-

dert, dass es automatisch zu einer Vergemeinschaftung von Kosten und Verlusten kommt. Auf ein ähnliches Modell haben sich die Finanzminister der EU geeinigt. Dabei soll ein Netzwerk aus nationalen Fonds graduell in einen europäischen Fonds überführt werden.

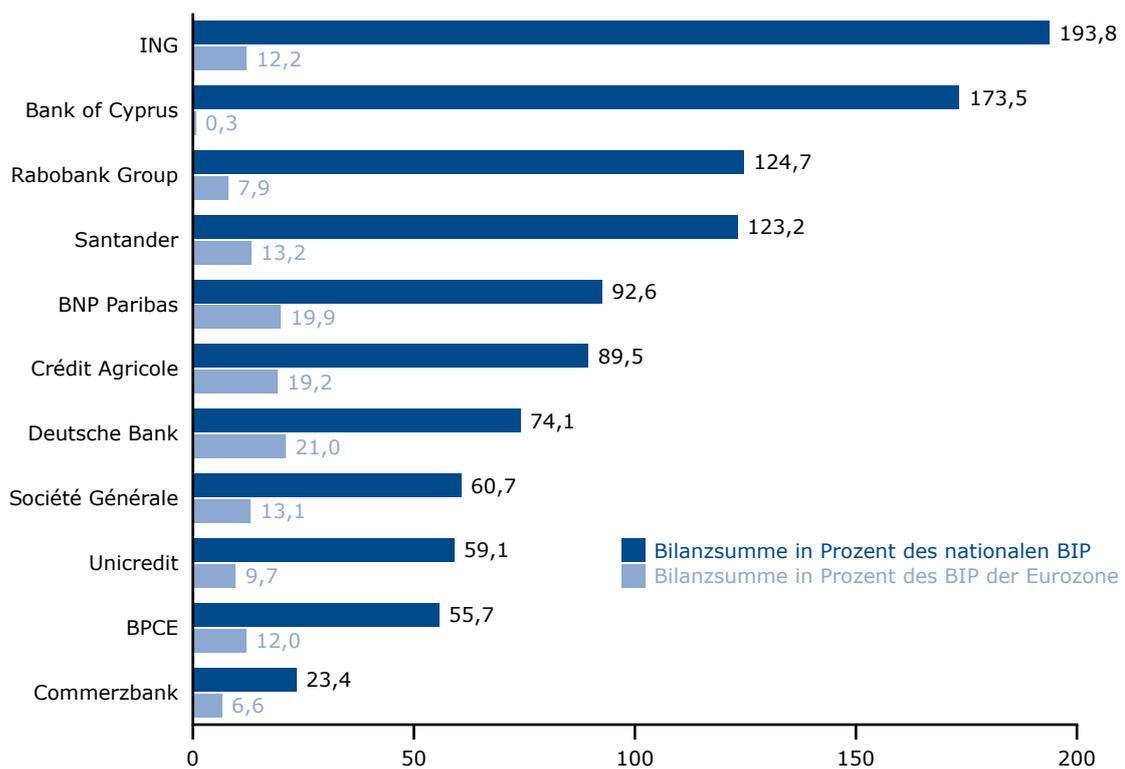
Die Umsetzung der Bankenunion wird auch vor dem Hintergrund noch bestehender Altlasten in den Bankbilanzen diskutiert. Dazu schlägt das IW Köln einen alternativen Zeitplan für die Umsetzung der drei Säulen vor, bei dem eine Überforderung der Bankenunion durch Altlasten in den Bankbilanzen vermieden wird. Dieser Vorschlag sieht eine Quarantänezeit für Banken vor, die sich bei der Bilanzprüfung nicht für die Bankenunion qualifizieren. Sie stehen demnach während dieser Zeit unter besonderer Beaufsichtigung der Europäischen Zentralbank (EZB) und sind verpflichtet, detaillierte Restrukturierungspläne vorzulegen. Wenn die EZB diese nicht genehmigt oder die Restrukturierungsziele nicht erreicht werden, sieht der IW-Vorschlag vor, dass die betreffenden Banken abgewickelt werden.

Das Gutachten empfiehlt weitere Nachbesserungen am bisherigen Konzept der Bankenunion. So sollte bei Bankenabwicklungen schon im Jahr 2014 eine belastbare Gläubigerbeteiligung festgeschrieben werden. Zudem ist die Bankenunion durch eine risikogerechte Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen zu ergänzen. Banken wie auch ihre Eigner und Gläubiger müssen durch eine bessere Risikovorsorge robust genug sein, damit bei zukünftigen Bankenrisiken eine Belastung der Steuerzahler so weit wie möglich vermieden werden kann.

Warum die Währungsunion eine Bankenunion benötigt

Während der Krise in der Europäischen Währungsunion zeigte sich, dass die gemeinsame Geldpolitik im Falle von Bankenkrisen und Staatsschuldenkrisen überfordert wird. Die EZB musste mit umfangreichen Liquiditätsmaßnahmen das Bankensystem in der Eurozone stützen.¹ Banken sind für die Unternehmensfinanzierung essentiell und die EZB ist auf ein stabiles Bankensystem zur Weiterleitung von geldpolitischen Impulsen angewiesen. Die Staatsschuldenkrise schränkte deren Wirkungsweise so stark ein, dass die EZB zu den in der Öffentlichkeit stark umstrittenen Aufkäufen von Staatsanleihen greifen musste.

Abbildung 1: Bankengröße relativ zur Wirtschaftsleistung ihrer Staaten
Bilanzsumme der Banken in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



Quellen: Bloomberg, Eurostat, eigene Berechnungen

¹ Die Bundesbank vermied in der Vergangenheit diese Aufgabe als Kreditgeberin der letzten Instanz, um Zielkonflikte zwischen der Stabilisierung des Geldwertes und der Stabilisierung des Bankensystems gar nicht erst entstehen zu lassen (Deutsche Bundesbank, 1992). Liquiditätshilfe stellt in Deutschland stattdessen die 1974 gegründete Liquiditäts-Konsortialbank gesunden Banken zur Verfügung. Eine solche Institution zur Bereitstellung von Notfallliquidität fehlte auf der europäischen Ebene, so dass die EZB einspringen musste.

Absolut gesehen sind die europäischen Banken kleiner als die US-amerikanischen Banken. Gemessen an der Wirtschaftsleistung ihres Sitzlandes überragen sie jedoch die US-Banken (Abbildung 1). So übersteigt die Bilanzsumme einiger europäischer Banken das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ihres Sitzlandes, während keine US-Bank größer als ein Achtel des US-amerikanischen BIP ist (Shambourgh, 2012). Die relative Größe der europäischen Banken ist aber nur deshalb problematisch, weil die Bankenabwicklung in Europa im Gegensatz zu den USA keine Gemeinschaftsaufgabe ist. Gerät eine solche große europäische Bank in finanzielle Schwierigkeiten, so bringt ihre Rettung, wie im Falle Islands, Irlands und Spaniens, einen Staat in finanzielle Schwierigkeiten.

Für eine Vergemeinschaftung der Bankenaufsicht und -abwicklung spricht nicht nur die relative Größe der europäischen Banken, sondern auch der Umfang ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeiten. Einige europäische Banken verfügen über mehr als 1.000 Tochtergesellschaften, die in mehr als 50 Ländern tätig sind (Claessens et al., 2012). Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden stieß aber in der Vergangenheit an ihre Grenzen, da die nationalen Behörden nicht dem Ziel der Stabilität des Euroraumes verpflichtet waren, sondern lediglich der Stabilität des nationalen Bankensektors.

Eine Bankenunion – bestehend aus europäischer Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und gemeinsamen Standards für die Einlagensicherung – ist als langfristiger Ordnungsrahmen zur Ergänzung der Währungsunion grundsätzlich geboten. Zur Stabilisierung des Bankensektors muss sie aber an den folgenden Problemfeldern ansetzen:

- Den **Risikoverbund aus Banken und Staaten** lockern, damit sich Banken- und Staatsschuldenkrisen nicht mehr gegenseitig verstärken,
- die Möglichkeit der **Aufsichtsarbitrage verhindern**, indem Bankenaufsicht und -abwicklung auf die europäische Ebene gehoben werden, und
- **Wettbewerbsverzerrungen durch Systemrelevanz verringern**, indem die großen und systemrelevanten Banken unter besonderer europäischer Aufsicht stehen.

Absolut gesehen sind die europäischen Banken kleiner als die US-amerikanischen. Gemessen an der Wirtschaftsleistung ihres Sitzlandes überragen sie jedoch die US-Banken.

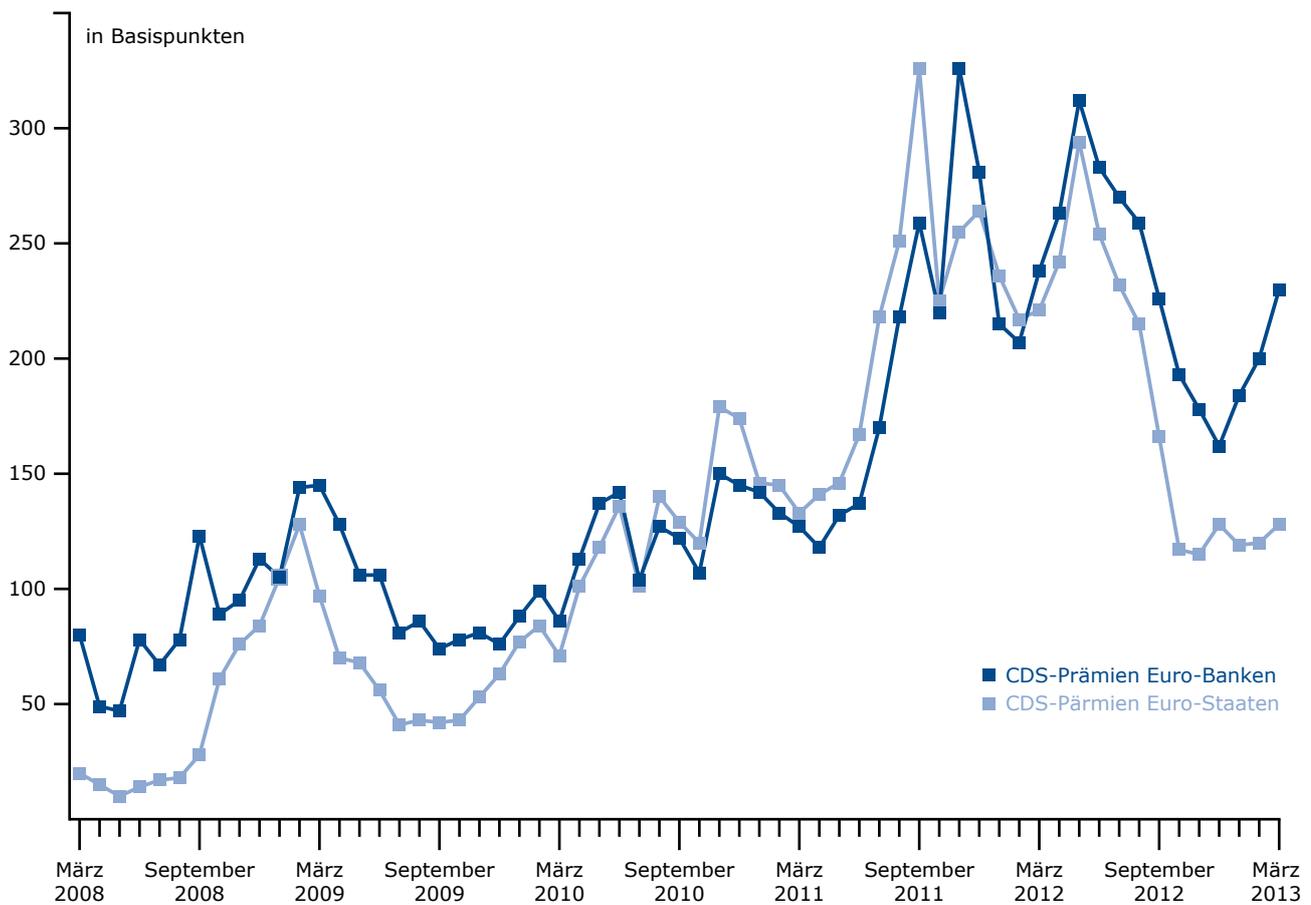
DER RISIKOVERBUND AUS BANKEN UND STAATEN

Im Euroraum sind die Banken nicht nur sehr groß und grenzüberschreitend tätig, sie sind auch eng mit ihren Staaten verflochten. Dies führte zu einem Teufelskreis aus Bankenkrise und Staatsschuldenkrise. Bankenkrise führen zu Staatsschuldenkrisen, wenn Staaten gezwungen sind, ihre großen und stark mit dem übrigen Finanzsystem vernetzten Banken mit öffentlichen Geldern zu retten, um eine systemische Bankenkrise zu verhindern. Denn eine hohe Verschuldung macht Banken krisenanfällig, da sie über zu wenig Eigenkapital verfügen, um Verluste auffangen zu können. Über die starke Vernetzung der Banken untereinander kann schon die Insolvenz einer einzigen großen und stark mit dem übrigen Bankensystem vernetzten Bank zu einer Systemkrise führen.

Eine hohe Verschuldung des Staates kann aber ebenfalls zu einer Destabilisierung des heimischen Bankensektors führen. Denn die Banken halten einen großen Teil der heimischen Staatsschuld, ohne diese mit Eigenkapital unterlegen zu müssen. Kommt es zu Wertverlusten bei den Staatsanleihen, so müssen die Banken Bilanzverluste

verbuchen, die ihr Eigenkapital reduzieren, was sie in finanzielle Schieflage bringen kann. Dies kann wiederum staatliche Rettungsaktionen erforderlich machen. Dieser Risikoverbund aus Bankschulden und Staatsschulden zeigt sich sehr deutlich an den Prämien für handelbare Kreditausfallversicherungen, den so genannten Credit Default Swaps (CDS). Wie aus Abbildung 2 zu erkennen ist, bewegen sich die Prämien der CDS von Bankanleihen und Staatsanleihen nahezu im Gleichschritt.

Abbildung 2: Der Risikoverbund aus Bankschulden und Staatsschulden
Prämien auf Credit Default Swaps, gewichtete Durchschnitte²



Quellen: Bloomberg, IW Köln

Die geplante europäische Bankenunion sollte deshalb auf ihr Potenzial zur Entflechtung dieses Risikoverbundes überprüft werden.

² Zur Erstellung des CDS-Indikators für die Staaten der Eurozone wurden die Prämien der CDS der Staaten der Eurozone mit Hilfe ihres nationalen BIPs gewichtet. Der CDS-Indikator der Banken basiert auf den im Liikanen-Bericht (Liikanen et al., 2012) als systemrelevant identifizierten Banken. Die CDS der einzelnen Banken wurden mit ihrer jeweiligen Bilanzsumme gewichtet.

DIE MÖGLICHKEIT DER AUFSICHTSARBITRAGE

Aufsichtslücken entstehen, wenn Banken grenzüberschreitend tätig sind, ihre Aufsicht aber eine rein nationale Verantwortung ist. So sind die nationalen Aufsichtsbehörden nicht dem Ziel der Stabilität des europäischen Bankensektors verpflichtet, sondern lediglich dem Ziel der Stabilität ihres nationalen Bankensektors. Zudem ist die Bankenaufsicht nicht in allen Ländern unabhängig von der Politik, die häufig eine Stärkung des nationalen Finanzstandortes favorisiert. Da die Finanzstandorte der einzelnen Länder in einem Wettbewerb zueinander stehen, besteht für die einzelnen Staaten aus individueller Sicht ein Nachteil aus einer zu strengen nationalen Finanzmarktpolitik. Es entsteht eine Situation, die dem Gefangenendilemma aus der Spieltheorie ähnelt, bei dem die gesamtwirtschaftlich optimale Lösung nicht erreicht wird, da Abweichen von dieser Lösung aus einzelwirtschaftlicher Sicht vorteilhafter ist.

Somit hat kein Land einen Anreiz zu strengeren Standards, solange die übrigen Länder ihre Standards nicht ebenfalls erhöhen. Solange jedoch unterschiedliche nationale Aufsichts- und Regulierungsstandards gelten, können Banken den Grad an Aufsicht und Regulierung wählen, indem sie ihre Geschäfte in Länder mit weniger strikten Aufsichts- und Regulierungsstandards verlagern. Für die Staaten besteht ein Anreiz, diese Geschäfte über weniger strikte Standards anzulocken. Höhere Standards können nur unzureichend über eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit von nationalen Aufsichtsbehörden erreicht werden, solange für die nationalen Aufsichtsbehörden nicht das Ziel der Stabilität der gesamten Eurozone über dem Ziel der Stabilität des nationalen Finanzsektors steht.

Da die Finanzstandorte der einzelnen Länder in einem Wettbewerb zueinander stehen, besteht für die einzelnen Staaten aus individueller Sicht ein Nachteil aus einer zu strengen nationalen Finanzmarktpolitik.

WETTBEWERBSVERZERRUNGEN DURCH SYSTEMRELEVANZ

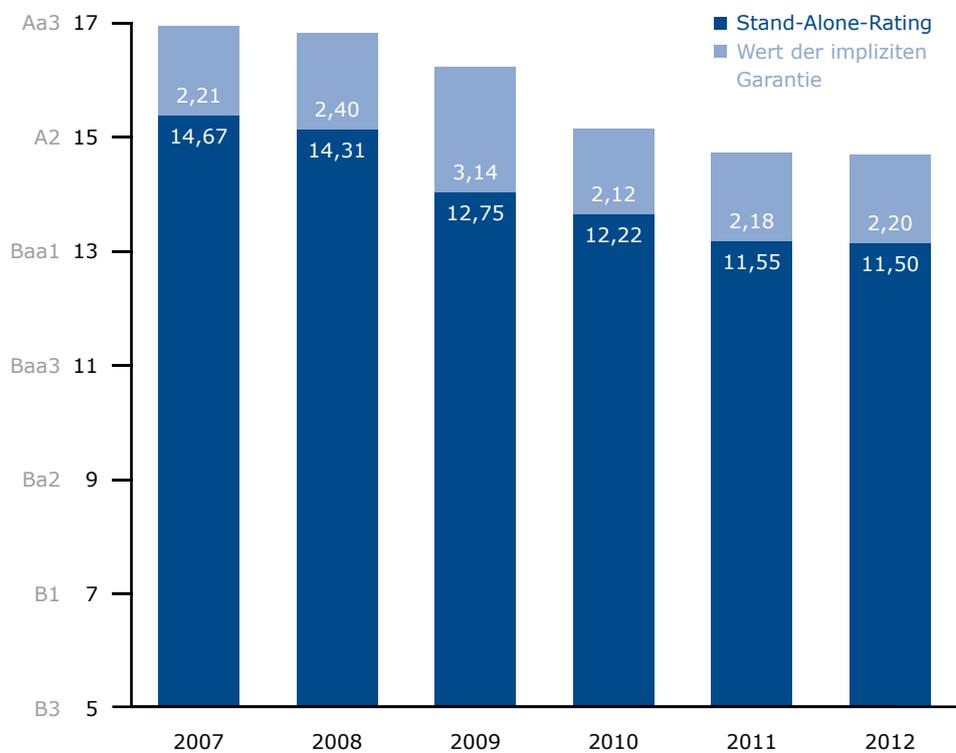
Durch die starke Vernetzung der Banken untereinander sowie dem Risikoverbund aus Bankschulden und Staatsschulden werden große und mit dem Finanzsystem stark vernetzte Banken systemrelevant. Dies bedeutet, dass sie nicht ohne einen flächendeckenden Ausfall von systemrelevanten Finanzdienstleistungen, wie der Kreditvergabe und dem Zahlungsverkehr, im Insolvenzfall den Markt verlassen können. Dies macht eine staatliche Rettung dieser Banken äußerst wahrscheinlich. Darüber hinaus entsteht für die Banken eine Verzerrung der Anreize, wenn die Gelder der Steuerzahler für individuelle Bankrisiken in die Haftung genommen werden können.

Zudem entstehen für die systemrelevanten Banken allein aus ihrer Systemrelevanz Wettbewerbsvorteile, die nicht systemrelevante Banken nicht haben. Dieser Wettbewerbsvorteil zeigt sich deutlich an den Ratings für Banken (Liikanen et al., 2012; Haldane, 2009). Die Ratingagenturen publizieren für die Banken ein All-in-Rating und ein Stand-alone-Rating. Hierbei ist das All-in-Rating immer besser als das Stand-alone-Rating, da es die Möglichkeit einer staatlichen Rettung einbezieht, die bei einem Stand-alone-Rating nicht enthalten ist. Abbildung 3 zeigt den durch Schich/Lindh (2012) berechneten Ratingvorteil durch Systemrelevanz. Demnach betrug im März 2012 das durchschnittliche Stand-alone-Rating einer systemrelevanten Bank 11,5 Ratingklassen, was einem Rating in der Moody's Klassifikation von Baa1 bis A3 gleicht. Das All-in-Rating betrug zum gleichen Zeitpunkt 13,7 Ratingklassen und somit einer Benotung von fast A2. Die implizite staatliche Garantie führt damit zu einer Verbesserung des Ratings um durchschnittlich 2,2 Ratingklassen.

Die Marktteilnehmer bemessen die Höhe des Fremdkapitalzinses für Banken am All-in-Rating, so dass den systemrelevanten Banken durch dieses bessere Rating gegenüber den nicht systemrelevanten Banken ein Refinanzierungsvorteil entsteht. Da die Gläubiger die staatliche Rettung einpreisen, spiegelt der Refinanzierungszins nicht das eingegangene Geschäftsrisiko wider (Liikanen et al., 2012). Dadurch können systemrelevante Banken hohe Risiken eingehen, ohne dass sie von den Finanzmarktteilnehmern dafür mit hohen Fremdkapitalzinsen als Kompensation für das höhere Insolvenzrisiko konfrontiert werden (Liikanen et al., 2012; Haldane, 2009). Dies fördert wiederum einen Zuwachs an Systemrelevanz (Haldane, 2009).

Abbildung 3: Ratingvorteile durch Systemrelevanz

Stand-alone-Rating und Wert der impliziten Garantie (Differenz aus All-in-Rating und Stand-alone-Rating), Ratingklassen nach Moody's Klassifikation



Quelle: Schlich/Lindh (2012)

Die geplante Bankenunion sollte deshalb auch auf ihr Potenzial zur Verringerung dieser Wettbewerbsverzerrungen im Bankensektor überprüft werden.

Die drei Säulen der geplanten Europäischen Bankenunion

Für die Länder des Euroraums ist eine Bankenunion im Aufbau. Die anderen europäischen Länder, die nicht den Euro als Landeswährung verwenden, können sich dieser Bankenunion auf freiwilliger Basis anschließen. Die Europäische Bankenunion baut auf einer einheitlichen Finanzmarktregulierung auf, dem so genannten Single-Rule-Book, und soll auf drei Säulen stehen:

- Einer europäischen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM), die bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt ist,
- einem europäischen Mechanismus für die Abwicklung von insolventen Banken (Single Resolution Mechanism, SRM), der aus einer europäischen Abwicklungsbehörde und einem europäischen Abwicklungsfonds zur Finanzierung der Abwicklungsmaßnahmen besteht, sowie
- gemeinsamen Standards für die Einlagensicherungssysteme der Mitgliedsländer.

Ohne dieses Drei-Säulen-Konzept wäre die Bankenunion nicht vollständig. Sie kann dann ihre Stabilitätswirkung nicht voll entfalten. Dafür sprechen die folgenden Gründe:

- Der SSM kann den Risikoverbund aus Bankschulden und Staatsschulden nicht ohne den SRM aufbrechen, denn eine rein nationale Abwicklungsbehörde würde sich vermutlich lange Zeit nehmen, um die fiskalischen Konsequenzen einer Abwicklungsentscheidung zu ermitteln, wenn der SSM ihr nicht weisungsbefugt ist (Goyal et al., 2013).
- Die Abwicklungsandrohung an eine Bank durch SSM und SRM wird nur glaubwürdig sein, wenn die Finanzierung der Abwicklung und die Lastenverteilung zwischen den beteiligten Ländern im Vorfeld feststehen und nicht erst nach Eintreten des Insolvenzfalls ausgehandelt werden müssen (Goyal et al., 2013).
- Sicherheitsnetze in Form von Einlagensicherungssystemen ohne eine europäische Bankenaufsicht verzerren die Anreize für die Nationalstaaten, zu nachsichtig bei der Aufsicht zu sein und die Kosten und die Verluste auf die europäische Ebene abzuwälzen (Goyal et al., 2013).

Im Folgenden werden die drei Säulen mit ihren Aufgaben, Kompetenzen und den Entscheidungsmechanismen genauer erklärt und bewertet.

DIE GEMEINSAME BANKENAUF SICHT

Am 4. November 2013 trat die Verordnung über den SSM in Kraft. Der SSM besteht aus der EZB als oberste Bankaufseherin sowie den nationalen Aufsichtsbehörden. Der EZB wurde aber nicht die Aufsicht über alle rund 4.500 Banken des Euroraums zugesprochen, sondern nur der circa 130 großen und als systemrelevant identifizierten Banken. In die Kategorie fallen Banken mit einer Bilanzsumme von über 30 Milliarden Euro oder einem Verhältnis der Bilanzsumme zum BIP ihres Sitzlandes von über 20 Prozent oder sie ist anderweitig bedeutend für das Finanzsystem (Rat der

Europäischen Union, Artikel 5). In der Liste der von der EZB beaufsichtigten Institute finden sich 24 deutsche Banken, darunter zwei Großbanken, sechs Landesbanken, die beiden genossenschaftlichen Zentralbanken sowie vier Förderbanken (EZB, 2013). Die Aufsicht über die nicht systemrelevanten Banken verbleibt hingegen bei den nationalen Aufsichtsbehörden. Die EZB hat aber grundsätzliche Durchgriffsrechte auf diese Banken.

Die Bankenaufsicht innerhalb der Europäischen Zentralbank

Im Rahmen ihres Aufsichtsmandats hat die EZB die folgenden Aufgaben und Kompetenzen inne (Rat der Europäischen Union, 2013a, Artikel 4):

- Die Zulassung von Banken sowie der Entzug von Zulassungen,
- die Bewertung von Anträgen auf Erwerb oder Veräußerung von Beteiligungen an Banken,
- die Sicherstellung der Einhaltung von Regulierungsvorschriften, wie den Eigenkapitalanforderungen oder die Beschränkung auf Großkredite,
- die Sicherstellung der Anforderungen an die Steuerung der Banken,
- aufsichtsrechtliche Überprüfungen und Stresstests sowie
- die Beaufsichtigung von Sanierungsplänen und frühzeitiges Eingreifen, wenn eine Bank die aufsichtsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt.

Darüber hinaus kann die EZB eine Abwicklungsempfehlung an das Abwicklungsgremium des SRM aussprechen.

Da die Bankenaufsicht ein zusätzliches Mandat zu ihrem bisherigen Mandat, der Sicherstellung der Geldwertstabilität und der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik im Euroraum darstellt, besteht die Möglichkeit von Interessenkonflikten innerhalb der EZB. Um solche Interessenkonflikte zu vermeiden, sieht das Statut der EZB vor, dass die Sicherstellung der Geldwertstabilität das oberste Ziel der EZB bleibt, während die Wahrung der Finanzmarktstabilität mit dem Ziel der Geldwertstabilität vereinbar sein muss. Auf die Einhaltung dieses Ziels sollte sie bei der Ausübung der Bankenaufsicht achten. So darf sie in Folge der Bekämpfung einer Bankenkrise mit systemischem Charakter die Leitzinsen nur dann zur Stützung des Bankensystems senken oder andere expansive Maßnahmen ergreifen, wenn hieraus keine Inflationsgefahren entstehen.

Weber (2009) wies bereits im Jahr 2009 darauf hin, dass die Geldwertstabilität Finanzmarktstabilität benötigt und die Finanzmarktstabilität wiederum Geldwertstabilität. Als Grund hierfür nennt er die Voraussetzung eines stabilen Finanzsystems für die Übertragung von geldpolitischen Impulsen. Denn geldpolitische Instrumente, wie eine Senkung des Leitzinses, wirken nicht direkt auf die Volkswirtschaft, da die Unternehmen und Haushalte sich zu diesem Zins kein Geld bei der Zentralbank leihen können. Die Geldpolitik wirkt stattdessen auf dem Umweg über Banken auf die Kreditkonditionen für Unternehmen und Haushalte (Weber, 2009). Dieser Übertragungsweg wird in der Literatur als Bankkreditkanal bezeichnet.

Aktuell ist der Bankkreditkanal in den Krisenländern der Eurozone gestört (Demary/ Matthes, 2013). Die hochverschuldeten Banken in diesen Ländern sind zurzeit mit einer Bereinigung ihrer Bilanzen beschäftigt, d. h. sie müssen ihre verlustbringenden

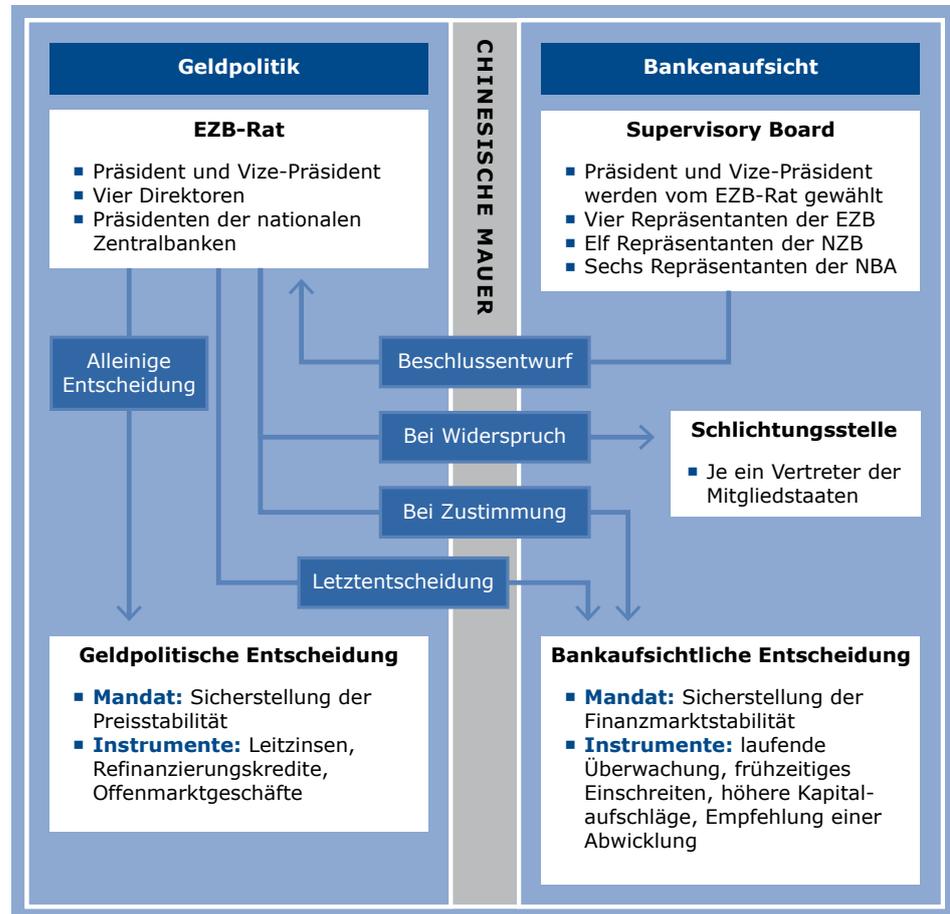
Da die Bankenaufsicht ein zusätzliches Mandat zu ihrem bisherigen Mandat, der Sicherstellung der Geldwertstabilität und der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik im Euroraum darstellt, besteht die Möglichkeit von Interessenkonflikten innerhalb der EZB.

Geschäfte abstoßen und ihre Verschuldung abbauen. Gleichzeitig müssen sie höhere regulatorische Eigenkapitalquoten erfüllen. Dies können sie auf zwei Arten erreichen. Entweder sie nehmen zusätzliches Eigenkapital auf, oder sie bauen Verschuldung ab. Da sie nur schwer Eigenkapital am Markt aufnehmen können und auch nicht über Gewinne verfügen, die sie einbehalten können, ist es ihnen nur möglich, die höheren Eigenkapitalquoten über eine Reduzierung ihrer Ausleihungen zu erreichen. Obwohl die EZB ihren Leitzins im November 2013 auf ein Rekordtief von 0,25 Prozent gesenkt hat, spiegelt sich dieser Zins nicht in den Kreditkonditionen in den Krisenländern wider (Matthes/Demary, 2013). Für viele kleine und mittelständische Unternehmen in Griechenland, Spanien und Portugal ist der Zugang zu Finanzierung aktuell das Hauptproblem (IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2013). Da die Geldpolitik zur Erreichung ihres Mandats der Preisstabilität und der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik auf einen funktionierenden Bankensektor angewiesen ist, stellt die Bankunion für sie eine wichtige Maßnahme zur Erreichung ihrer geldpolitischen Ziele dar.

Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht

Um Zielkonflikte soweit wie möglich zu begrenzen, wurde bei der Übertragung der Aufsichtsaufgaben eine sogenannte „Chinesische Mauer“ zur Geldpolitik innerhalb der EZB eingezogen (Abbildung 4). Während der Kurs der Geldpolitik weiterhin allein vom EZB-Rat bestimmt wird, so wird die Bankenaufsicht in der EZB von einem neu eingerichteten Aufsichtsgremium (Supervisory Board) geleitet. Sowohl der Präsident als auch der Vize-Präsident des Aufsichtsgremiums werden vom EZB-Rat gewählt. Zudem besteht das Aufsichtsgremium aus vier Repräsentanten der EZB, elf Repräsentanten der nationalen Zentralbanken sowie sechs Repräsentanten der nationalen Finanzaufsichtsbehörden.

Abbildung 4: Der Abstimmungsprozess zwischen EZB-Rat und dem Aufsichtsgremium



Quelle: Demary (2013) in Anlehnung an Beck/Gros (2012) und Deutsche Bundesbank (2013)

Eine Aufsichtsentscheidung kann das Aufsichtsgremium nicht alleine treffen. Es kann lediglich einen Beschlussentwurf entwickeln und dem EZB-Rat zukommen lassen. Für den Fall, dass der EZB-Rat diesem Beschlussentwurf nicht zustimmt, muss eine Schlichtungsstelle eingeschaltet werden, die aus je einem Vertreter der Mitgliedsländer der Bankenunion besteht. Die Mitgliedsländer können dabei über die Entsendung eines Vertreters entscheiden. Sollten alle Schlichtungsversuche scheitern, so hat der EZB-Rat das letzte Wort (Abbildung 4).

Trotz der formalen Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht sehen viele Kritiker die Möglichkeit für Interessenkonflikte innerhalb der EZB. Allen et al. (2012) befürchten, dass die EZB einer möglichen Gläubigerbeteiligung im Falle der Abwicklung einer grenzüberschreitend tätigen Bank im Weg stehen könnte, da sie grenzüberschreitende Ansteckungseffekte auf andere Banken befürchtet, die zu einer systemischen Bankenkrise führen und die EZB bei der Durchführung ihrer Geldpolitik behindern.

Ioannidou (2012) leitet mögliche Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht aus einer Studie zur Federal Reserve ab (Ioannidou, 2005). In dieser Studie findet er, dass die Notenbank bei einer restriktiveren Geldpolitik gleichzeitig

nachsichtiger bei der Bankenaufsicht wird, da die restriktive Geldpolitik vor allem die Konditionen der Banken mit Problemen verschlechtert. Um nicht die Finanzstabilität durch eine Bankeninsolvenz zu gefährden, ist die Notenbank deshalb nachlässiger in der Bankenaufsicht. Grundsätzlich ist dieser Zielkonflikt auch innerhalb der EZB möglich, da das Ziel der Geldpolitik mit dem der Finanzstabilität konkurriert und der EZB-Rat auch bei Aufsichtsentscheidungen das letzte Wort hat (Demary, 2013).

Beck/Gros (2012) befürchten, dass die EZB durch die Aufgabe der Bankenaufsicht stärker politisiert wird. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die EZB ein hohes Maß an politischer Unabhängigkeit signalisieren muss, um die Inflationserwartungen auf einem niedrigen Niveau zu verankern.

Dass die EZB zu viel Einfluss bekommt, sehen Beck/Gros (2012) ebenfalls als Problem an. Dieses entsteht dadurch, dass die EZB keine Rechenschaftspflicht gegenüber einem Parlament hat. Die Vorschläge zum SSM sehen aber vor, dass das Europäische Parlament den Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums zu Anhörungen vorladen darf. Dieser muss der Vorladung aber nicht nachkommen (Deutsche Bundesbank, 2013).

DER GEMEINSAME ABWICKLUNGSMECHANISMUS

Bisher existierte kein einheitlicher europäischer Rechtsrahmen für die geordnete Abwicklung von Finanzinstituten im Insolvenzfall. Die Finanzkrise hat aber gelehrt, dass Banken nicht wie andere Unternehmen abgewickelt werden können, da Finanzdienstleistungen wie Zahlungsverkehr, Kreditvergabe oder Vermögensverwaltung nicht ohne erhebliche Friktionen und Verluste auf Seiten der Kunden eingestellt werden können. Stattdessen müssen diese Leistungen im Laufe des Insolvenzverfahrens aufrechterhalten werden. Dies benötigt aber eine externe Übergangsfinanzierung, da das insolvente Institut eine Finanzierung seiner Abwicklung nicht mehr leisten kann. Zudem berücksichtigten die unterschiedlichen nationalen Lösungen zur Bankenabwicklung nicht, dass die großen systemrelevanten Banken in zunehmender Weise grenzüberschreitend tätig sind und ihre Forderungen und Verbindlichkeiten auch grenzüberschreitend vernetzt sind. Durch die ab 1. Januar 2016 für alle 28 EU-Länder geltende Abwicklungsrichtlinie (Bank Restructuring and Resolution Directive, BRRD) werden europaweit einheitliche Abwicklungsinstrumente eingeführt (Rat der Europäischen Union, 2013b). Der SRM baut auf der Abwicklungsrichtlinie auf, sieht aber stattdessen eine zentrale Entscheidungsfindung und Abwicklungsfinanzierung vor. Ein zwischenstaatlicher Vertrag sollte zum 1. März 2014 stehen, damit der SRM zum 1. Januar 2015 seine Arbeit aufnehmen kann. Der SRM gilt für alle Banken der Eurozone sowie für die Banken aus Ländern, die sich freiwillig der Bankenunion anschließen (KOM, 2013).

Abwicklungsentscheidung und Letztentscheidungsrecht der Kommission

Die Abwicklungsentscheidung wird vom Abwicklungsgremium des SRM, den nationalen Abwicklungsbehörden sowie der Europäischen Kommission getroffen. Ihr kann eine Abwicklungsempfehlung der EZB vorausgehen. Das Abwicklungsgremium besteht aus einem Exekutivdirektor und einem stellvertretenden Exekutivdirektor, weiteren von der Kommission und der EZB benannten Vertretern sowie den Ausschussmitgliedern, die von jedem teilnehmenden Mitgliedstaat der Bankenunion

Die Finanzkrise hat gelehrt, dass Banken nicht wie andere Unternehmen abgewickelt werden können, da Finanzdienstleistungen wie Zahlungsverkehr, Kreditvergabe oder Vermögensverwaltung nicht ohne erhebliche Friktionen und Verluste auf Seiten der Kunden eingestellt werden können.

ernannt werden. Die Kommission hat bei der Abwicklung zu prüfen, inwieweit Abwicklungsmaßnahmen staatlichen Beihilfen entsprechen.

Über den Ablauf einer Abwicklungsentscheidung wurde lange diskutiert. Die Europäische Kommission bestand auf ein Letztentscheidungsrecht, während Deutschland auf dem Letztentscheidungsrecht der betroffenen Nationalstaaten bestand. Im ursprünglichen Vorschlag zum SRM sah der Ablauf einer Abwicklung folgendermaßen aus (Rat der Europäischen Union, 2013c):

- Die EZB meldet dem Abwicklungsgremium des SRM, der Kommission, den betroffenen nationalen Bankaufsichtsbehörden und den betroffenen nationalen Ministerien, dass eine Bank notleidend ist.
- Das Abwicklungsgremium entscheidet dann darüber, ob die Schieflage der Bank eine systemische Gefahr darstellt und erarbeitet auf dieser Analyse basierend einen Abwicklungs- oder Restrukturierungsplan und empfiehlt diesen der Kommission.
- Die Kommission entscheidet über diesen Plan sowie über den Einsatz von Mitteln aus dem Abwicklungsfonds. Die Kommission kann aber auch unabhängig vom Abwicklungsgremium eine Abwicklung einleiten. Die Abwicklungsentscheidung unterliegt aber der Beschränkung, dass die Kommission keinen Staat zur Hilfe mit Steuergeldern zwingen kann.

Der Nachteil dieses Vorschlags ist, dass der Kommission umfangreiche Kompetenzen übertragen werden, bei der sie beispielsweise im Falle einer Gläubigerbeteiligung, eines so genannten Bail-in, über Eurobeträge in Milliardenhöhe entscheiden kann. Zudem kann die Abwicklung einer Bank Konsequenzen für die nationalen Budgets haben, sofern die Mittel des Abwicklungsfonds nicht ausreichen sollten. Ebenfalls kritisch zu sehen ist, dass die Kommission über die Vergabe von staatlichen Beihilfen als auch über die Abwicklung entscheidet.

Bei der Abwicklungsentscheidung einigten sich die Finanzminister aber auf ein alternatives Vorgehen. Dabei gilt die Entscheidung des Abwicklungsgremiums, sofern die Kommission nicht widerspricht. In den Fällen, in denen sie aber widerspricht, müssen sich die Finanzminister der an der Bankenunion teilnehmenden Staaten einigen. Fraglich ist aber, ob auf diesem Wege eine Entscheidung außerhalb der Börsenzeiten möglich ist. Der Präsident des Europaparlaments betonte hingegen, dass die Rolle der EU bei einer Bankenabwicklung zu klein sei. Er plädiert für eine zentrale Rolle der Europäischen Kommission bei der Bankenabwicklung (Europäisches Parlament, 2013)

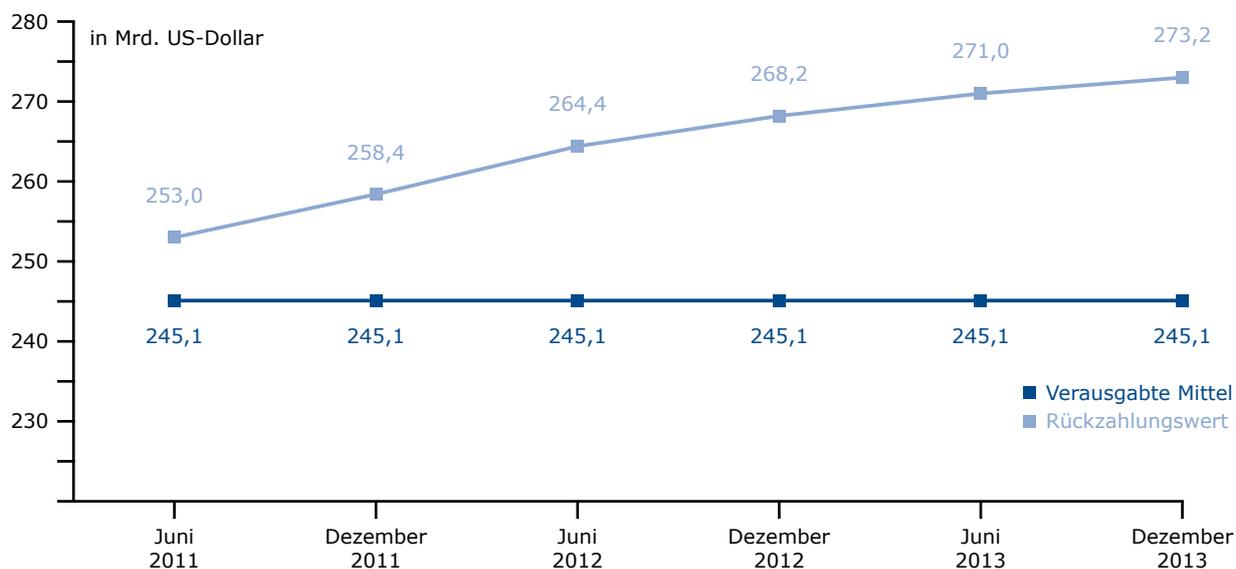
Abwicklungsinstrumente und Ausnahmeregelungen beim Bail-in

Die Abwicklungsrichtlinie führt einheitliche Abwicklungsinstrumente für alle Länder der EU ein. Damit stehen allen nationalen Aufsichtsbehörden einheitliche Instrumente für den Krisenfall zur Verfügung. Innerhalb des SRM gelten diese Abwicklungsinstrumente, um eine notleidende Bank unter Wahrung der Systemstabilität abzuwickeln (Rat der Europäischen Union, 2013, Artikel 31):

- Die Unternehmensveräußerung,
- die Errichtung einer Brückenbank im öffentlichen Eigentum und unter öffentlicher Kontrolle für systemrelevante Funktionen der Bank,
- die Bereinigung der Bilanzen der Bank durch Ausgliederung von notleidenden Vermögenswerten in eine spezielle Abwicklungsanstalt (Bad Bank) sowie
- die Umwandlung der Forderungen der Gläubiger in Eigenkapital unter Beachtung einer festgelegten Haftungsreihenfolge (Bail-in).

Die Errichtung einer Brückenbank trägt der Systemrelevanz von Banken dadurch Rechnung, dass systemrelevante Finanzdienstleistungen während der Abwicklung innerhalb der Brückenbank weiter betrieben werden. Hierdurch können negative Folgen für die Realwirtschaft vermieden werden, die beispielsweise aus einem Zusammenbruch des Zahlungsverkehrs oder aber einer Kreditklemme resultieren würden. Zur Abwicklung der nicht systemrelevanten und verlustreichen Geschäfte wird eine spezielle Abwicklungsanstalt, die Bad Bank, gegründet. In ihr werden die notleidenden Vermögenswerte über einen langen Zeithorizont hinweg abgewickelt. Um dieses Instrument in der Vergangenheit anwenden zu können, wurde in Deutschland im Jahr 2009 das Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung ins Leben gerufen (Demary/Schuster, 2013).

Abbildung 5: Wert des Troubled Asset Relief Program (TARP)



Quelle: US Treasury, verschiedene Ausgaben

Die Bad Bank kauft zwar Wertpapiere, die unter Stress stehen, sie realisiert aber nicht notwendigerweise Verluste mit den erworbenen Vermögenswerten. Da diese Papiere in Stresszeiten auf sie übertragen werden, liegt der Preis dieser Papiere unter ihrem Nennwert. Womöglich sind sie sogar unterbewertet, da die notleidende Bank diese als Notverkauf auf die Bad Bank übertragen muss. Würde die Bad Bank die getressten Papiere ohne Abschlag übernehmen, dann käme dies einer Vollversicherung gleich und würde den Banken Anreize für riskante Investitionen setzen. Dies ist

aber nicht die Aufgabe der Bad Bank. Diese ist vielmehr eine Verwertungsanstalt für in Krisenzeiten gestresste Papiere, deren Preise langfristig eine Chance auf Erholung haben. In der Bilanz einer Bank in Schieflage können sich diese Papiere allerdings nicht erholen, was eine Auslagerung in eine spezielle Abwicklungsanstalt erforderlich macht. Bei der Auslagerung von gestressten Vermögenswerten realisiert die Bank durch den Abschlag einen Verlust, der vom Abwicklungsfonds getragen werden muss.

Da die Bad Bank mit Garantien versehen ist, kann sie sich trotz der übernommenen Risiken günstig refinanzieren. Zudem muss sie bei geeigneter rechtlicher Konstruktion die Vermögenswerte nicht zum Marktwert bilanzieren und muss damit bei Marktwertverlusten keine Abschreibungen auf diese Papiere vornehmen. Sie kann so die übertragenen Vermögenswerte bis zu ihrem Laufzeitende halten, während sich die Preise dieser Papiere langsam erholen und zum Nennwert zurückkehren. Damit ist die Bad Bank nicht gezwungen, diese Papiere noch während der Laufzeit zu veräußern, um mögliche Verluste zu vermeiden. Zum Laufzeitende sollten sich dann die Preise dieser Vermögenswerte stabilisiert haben, so dass die Bad Bank möglicherweise sogar einen Gewinn ausweisen kann. Dieses Szenario ist nicht ganz unwahrscheinlich. Das US-amerikanische Troubled Asset Relief Program (TARP), ein Aufkaufprogramm für gestresste Wertpapiere, kaufte Vermögenswerte im Wert von 245,1 Milliarden US-Dollar ein. Diese sind aktuell 273,2 Milliarden US-Dollar wert, was einer Rendite von 11,5 Prozent entspricht (Abbildung 5).

**Systemrelevante
Finanzdienstleistungen
können während der
Abwicklung einer Bad
Bank innerhalb der
Brückenbank weiter
betrieben werden.
Hierdurch können
negative Folgen für
die Realwirtschaft
vermieden werden.**

Bevor die abzuwickelnde Bank in eine Brückenbank und eine Bad Bank aufgespalten wird, muss die Finanzierung der Abwicklung feststehen. Bevor Mittel aus einem Abwicklungsfonds oder staatlicher Seite eingesetzt werden können, sehen die Abwicklungsrichtlinie und die Richtlinie zur staatlichen Beihilfe vor, dass Verluste zuerst von den Eigentümern und den Gläubigern der Bank getragen werden müssen. Der Vorschlag zum SRM sieht die folgende Haftungsrangfolge vor (Rat der Europäischen Union, 2013c, Artikel 15):

- Zuerst haften Forderungen auf das harte Kernkapital (u. a. Stammkapital und Gewinnrücklagen) für anfallende Verluste,
- anschließend werden das zusätzliche Kernkapital (u. a. Wandelanleihen und stille Beteiligungen) und das Ergänzungskapital (u. a. Vorsorgereserven) herangezogen,
- dann müssen Forderungen von Führungskräften und Direktoren (Boni in Form von Anleihen) herangezogen werden,
- anschließend haftet das nachrangige Fremdkapital,
- erst dann folgen nicht abgesicherte und nicht bevorzugte Forderungen gegenüber Gläubigern,
- und am Ende der Rangfolge stehen schließlich erstattungsfähige Einlagen und Forderungen aus Einlagensicherungssystemen.

Die Abwicklungsbehörden können in bestimmten Fällen über die bereits ausgeschlossenen Verbindlichkeiten weitere Verbindlichkeiten am weiter oben in der Haftungskaskade, z. B. nicht nachrangige Anleihen, vom Bail-in ausschließen. Begründete Fälle hierfür sind die Nicht-Verfügbarkeit dieser Verbindlichkeiten innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens, oder aber wenn diese Verbindlichkeiten für die Aufrechterhaltung von systemrelevanten Funktionen der Bank notwendig sind. Zudem können Verbindlichkeiten vom Bail-in ausgenommen werden, wenn dies zu Wertverlusten bei den anderen Verbindlichkeiten führt, so dass sich zusätzliche Verluste für die übrigen Gläubiger ergeben. Trotzdem muss aber die Auflage eingehalten werden, dass

mindestens acht Prozent der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel über das Bail-in herangezogen werden. Zudem dürfen sich die durch den Abwicklungsfonds bereitgestellten Mittel auf nicht mehr als 5 Prozent der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel belaufen (Rat der Europäischen Union, 2013c, Artikel 24).

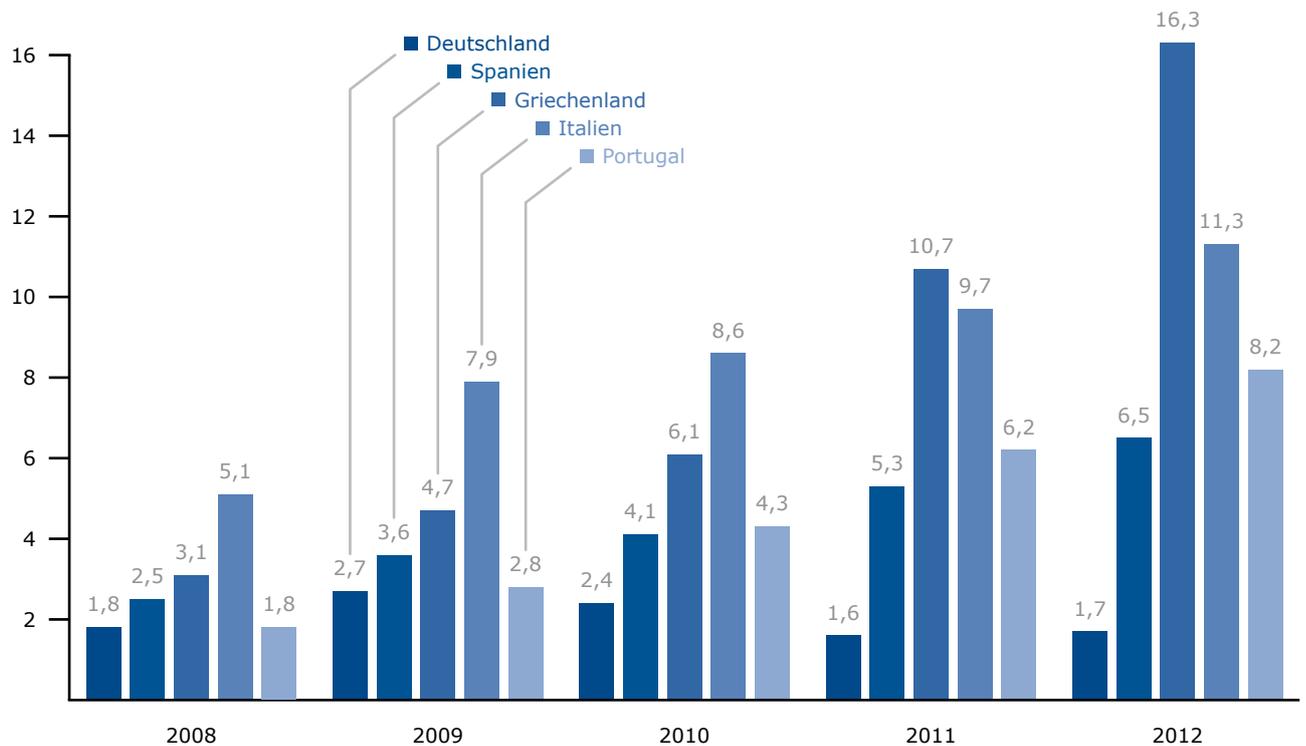
Abwicklungsfinanzierung und Lastenteilung

Über das Bail-in hinausgehende Kosten der Bankenabwicklung müssen ebenfalls gedeckt werden. Hierunter fällt die Vorfinanzierung der Brückenbank und der Bad Bank, aber auch die Entschädigung von Gläubigern, falls ihnen beim Bail-in Verluste entstehen, die über ihre Verluste bei einer Liquidation der Bank hinausgehen. Für die Finanzierung der Abwicklung bestehen unterschiedliche Modelle:

- Die Abwicklungsrichtlinie sieht bisher ein Netzwerk aus nationalen Abwicklungsfonds für die EU-28 vor, bei dem die Banken in ihres jeweiligen nationalen Fonds einzahlen.
- Der Vorschlag zum SRM sieht hingegen einen gemeinsamen Abwicklungsfonds vor, in den alle Banken der Bankenunion einzahlen.
- Der Vorschlag des IW Köln plädiert für ein europäisches System der Abwicklungsfonds, welches aus den nationalen Abwicklungsfonds der teilnehmenden Länder sowie einem gemeinsamen Abwicklungsfonds besteht. Die Banken zahlen je nach dem Grad ihrer Relevanz für die nationale bzw. europäische Finanzstabilität entweder in den nationalen oder aber in den gemeinsamen europäischen Fonds ein (Demary, 2013).

Abbildung 6: Drohende Kapitallücken bei den Banken

Zweifelhafte und notleidende Kredite in Prozent aller vergebenen Kredite und Schuldtitel



Quelle: Europäische Zentralbank

Die Europäische Kommission hat sich im ursprünglichen Vorschlag für den SRM für das zweite Modell und damit für einen zentralen Fonds anstelle einer Vielzahl an nationalen Fonds entschieden. Dies begründet sie damit, dass ein gemeinsamer Fonds positive externe Effekte auf die einzelnen Mitgliedstaaten ausübt, da deren nationale Bankensysteme vor Verlusten durch die Abwicklung einer systemisch relevanten Bank geschützt werden. Zudem könne ein gemeinsamer Fonds sich günstiger am Kapitalmarkt refinanzieren, als die einzelnen nationalen Fonds es könnten. Das angestrebte Fondsvolumen soll 1 Prozent der abgesicherten Einlagen der Bankensektoren der Mitgliedstaaten betragen und rund 55 Milliarden Euro entsprechen.

Von deutscher Seite wurde hingegen das Netzwerk nationaler Fonds bevorzugt, wie in der Abwicklungsrichtlinie vorgesehen (Koschyk, 2013). Hierhinter stand die Befürchtung, dass mit Hilfe des gemeinsamen Abwicklungsfonds die Bankschulden aus der Vergangenheit vergemeinschaftet werden. Da diese unter einer nationalen Aufsicht und nicht einer europäischen Aufsicht entstanden sind, führt dies zu einer unerwünschten Umverteilung von Altlasten. Hinsichtlich der regionalen Verteilung der zweifelhaften und notleidenden Kredite in den Bankbilanzen ist dieses Argument durchaus gerechtfertigt. Während im deutschen Bankensektor im Jahr 2012 nur 1,7 Prozent aller Kredite notleidend waren, so waren es im portugiesischen Bankensektor 8,2 Prozent, in italienischen 11,3 Prozent und im griechischen Bankensektor 16,3 Prozent (Abbildung 6).

Der geplante Abwicklungsfonds kann vermutlich nur einzelne Bankinsolvenzen tragen. Im Falle einer systemischen Bankenkrise benötigt er deshalb einen Backstop, also eine staatliche Auffanglösung.

Das IW Köln machte im Zuge dieser Diskussion einen alternativen Vorschlag, der diese beiden Modelle zu einem europäischen System der Bankenabwicklungsfonds verbindet (Demary, 2013). Die anfallenden Altlasten würden in diesem System von den jeweiligen nationalen Fonds abgewickelt werden, während der europäische Fonds nur für neue Abwicklungsmaßnahmen herangezogen würde, bei der eine Bankeninsolvenz die Stabilität des gesamten europäischen Bankensystems gefährden würde. Letztendlich einigten sich die Finanzminister auf ein ähnliches Modell, bei dem der gemeinsame europäische Fonds spätestens in 10 Jahren zum Einsatz käme, während in der Übergangszeit nationale Fonds für Abwicklungsmaßnahmen herangezogen werden, bis das Altlastenproblem in den Bankbilanzen gelöst ist (Rat der Europäischen Union, 2013d).

Der geplante Abwicklungsfonds kann vermutlich aber nur einzelne Bankinsolvenzen tragen. Im Falle einer systemischen Bankenkrise benötigt er deshalb einen entsprechenden Backstop, also eine staatliche Auffanglösung. Diese ist dazu da, um im Fall einer solchen Krise das Vertrauen unter den Marktteilnehmern wiederherzustellen und um einer Kapitalflucht entgegenzuwirken (Goyal et al., 2013). Für den Fall, dass die im Vorfeld erhobenen Beiträge (Ex-ante-Beiträge) nicht ausreichen und die im Nachhinein erhobenen Beiträge (Ex-post-Beiträge) nicht unmittelbar verfügbar sind, kann der Abwicklungsfonds nach dem Kommissionsvorschlag Kredite bei dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) aufnehmen. Auch ist eine Kreditvergabe zwischen den nationalen Kammern möglich. Innerhalb der Aufbauphase des Abwicklungsfonds soll auch ein gemeinsamer Backstop implementiert werden. Diese Unterstützung wird anschließend über Ex-post-Beiträge auf alle Banken aufgeteilt (Rat der Europäischen Union, 2013d).

DIE HARMONISIERTE EINLAGENSICHERUNG

In der Diskussion um die dritte Säule der Bankenunion wurde lange über eine gemeinsame Einlagensicherung diskutiert. Abwicklung und Einlagensicherung sind eng miteinander verknüpft. In den USA sind sie deshalb in einer Behörde, der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), zusammengefasst. Besonders strittig war in der EU, dass es bei einer solchen gemeinsamen Einlagensicherung automatisch zu einer Vergemeinschaftung von Bankverlusten kommt. Der endgültige Kompromiss sieht nun stattdessen gemeinsame Standards für die nationalen Einlagensicherungssysteme vor. Um die Bedenken gegen eine gemeinsame Einlagensicherung zu verstehen, ist ein Blick auf die Einlagensicherung in Deutschland notwendig, die auf dem Drei-Säulen-Modell des deutschen Bankensektors aufbaut und dessen unterschiedliche Geschäftsmodelle und Risikostrukturen berücksichtigt.

Die Qualität der nationalen Einlagensicherungssysteme

Gründe für eine Einlagensicherung

Ein Gläubigerschutz im Falle einer Bankinsolvenz ist geboten, da die kleinen Einleger das Geschäftsrisiko ihrer Bank nicht wirklich einschätzen können. Ein Gläubigerschutz kann aber nur erreicht werden, wenn die Bankaufsicht durch eine Einlagensicherung ergänzt wird (Deutsche Bundesbank, 1992). Neben sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen kann ein Schutz der Bankgläubiger aber auch aus aufsichtsrechtlichen Gründen geboten sein. So ist das Bankensystem anfällig für so genannte Bank Runs, die auch gesunde Institute aufgrund von sich selbst erfüllenden Erwartungen der Einleger in Schwierigkeiten bringen können (Diamond/Dybvig, 1986).

Ein Gläubigerschutz im Falle einer Bankinsolvenz ist geboten, da kleine Einleger das Geschäftsrisiko ihrer Bank nicht wirklich einschätzen können.

Die Anfälligkeit der Banken für Runs ergibt sich aus der Tatsache, dass Banken ihren Kunden die Möglichkeit geben, täglich fällige Einlagen zu halten (Diamond/Dybvig, 1986). In normalen Zeiten ist es unwahrscheinlich, dass innerhalb eines Tages alle Einlagen abgehoben werden, sondern es wird nur ein gewisser Prozentsatz der Einlagen zu Transaktionszwecken abgehoben. Den Anteil der Einlagen, der üblicherweise nicht täglich abgezogen wird, legen die Banken in weniger liquide, aber höher rentierliche Vermögenswerte an. Aus der Differenz zwischen der höheren Rendite auf ihre wenig liquiden Anlagen und den Zinszahlungen auf die täglich fälligen Einlagen erwirtschaftet die Bank einen Überschuss.

Es kann aber der Fall eintreten, dass ungünstige Gerüchte über die finanzielle Lage einer Bank auftreten, so dass die Kunden um ihre Einlagen fürchten und diese abziehen wollen (Diamond/Dybvig, 1986). Da die Bank aber einen Teil der Einlagen in illiquide Vermögenswerte angelegt hat, muss jeder Kunde befürchten, möglicherweise nicht sofort an seine Einlagen zu kommen. Dann ist es für jeden Kunden rational, möglichst schnell seine Einlagen abzuziehen, um nicht als letzter mit leeren Händen dazustehen. Wenn die Kunden unter dieser Befürchtung abrupt ihre Einlagen abziehen, ist die Bank gezwungen, ihre langfristigen Anlagen mit einem möglichen Verlust zu liquidieren, um die Nachfrage ihrer Kunden bedienen zu können. Für den Fall, dass die Bank keine Anlagen in so kurzer Zeit liquidieren kann und sich auch keine Mittel bei anderen Banken leihen kann, so droht ihr die Insolvenz (Diamond/Dybvig, 1986). Führt die Insolvenz der Bank zu Verlusten bei anderen Banken, so kann es zu einer Vertrauenskrise und einem massiven Abzug von Einlagen aus dem Bankensystem kommen, was die Gefahr einer Systemkrise mit sich bringt.

Diamond/Dybvig (1986) zeigen, dass ein Einlagensicherungsfonds eine solche Situation stabilisieren kann. Wenn jeder Einleger darauf vertrauen kann, dass seine Einlagen bei Insolvenz der Bank über den Einlagensicherungsfonds ersetzt werden, besteht kein Anreiz mehr, die Einlagen abrupt abzuziehen. Dies verhindert einen Bank Run und trägt zur Stabilisierung des Bankensystems bei. Der Einlagensicherungsfonds kann aber nur dann Vertrauen schaffen, wenn sein Volumen ausreichend groß ist. Hierzu benötigt er zusätzliche Garantien, um auch im Fall der Systemkrise alle Einleger entschädigen zu können. Aus diesem Grund haben Bundeskanzlerin Angela Merkel und der damalige Finanzminister Peer Steinbrück nach der Insolvenz der Investment Bank Lehman Brothers den deutschen Einlegern die Sicherheit ihrer Einlagen garantiert (Schrörs, 2008).

Einlagensicherung in Deutschland

Die Kreditgenossenschaften errichteten als erste Bankengruppe in den 1930er Jahren Hilfs- bzw. Garantiefonds für Mitgliedsinstitute in finanziellen Schwierigkeiten. Es folgten 1966 die ersten überregionalen Gemeinschaftsfonds der privaten Banken und 1969 der Sparkassenstützungsfonds des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes. Nach der Schließung des Bankhauses I. D. Herstatt KGaA im Jahr 1974 reagierten die privaten Banken mit einem umfassenderen Einlagenschutz (Deutsche Bundesbank, 1992).

Tabelle 1: Struktur der Einlagensicherungssysteme in Deutschland

	GENOSSENSCHAFTS-BANKEN	ÖFFENTLICH-RECHTLICHE BANKEN	PRIVATE BANKEN
Gesetzlich verpflichtende Einlagensicherungssysteme	Wegen des Institutssicherungssystems von der gesetzlichen Einlagensicherung befreit	Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes öffentlicher Banken Deutschlands e.V. <ul style="list-style-type: none"> ■ Ex-ante sowie eventuell Ex-post Beiträge der Mitgliedsinstitute ■ Entschädigt werden bis zu 100.000 Euro pro Gläubiger und pro Bank 	Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH <ul style="list-style-type: none"> ■ Ex-ante sowie eventuell Ex-post Beiträge der Mitgliedsinstitute ■ Entschädigt werden bis zu 100.000 Euro pro Gläubiger und pro Bank
Instituts-sicherungssysteme	Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Volksbanken und Raiffeisenbanken <ul style="list-style-type: none"> ■ Garantieverbund sichert Einlagen indirekt durch Insolvenzschutz der Mitgliedsinstitute ■ Gemeinsame Risikoüberwachung, frühzeitiges Eingreifen, Sanierung eines betroffenen Instituts unter Auflagen ■ Praktisch unbegrenzte Sicherung der Einlagen 	Haftungsverbund des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes <ul style="list-style-type: none"> ■ Haftungsverbund sichert Einlagen indirekt durch Insolvenzschutz der Mitgliedsinstitute ■ Elf regionale Sparkassenstützungsfonds, Sicherungsreserve der Landesbanken und Girozentralen, Sicherungsfonds der Landesbausparkassen ■ Gemeinsame Risikoüberwachung und frühzeitiges Eingreifen ■ Praktisch unbegrenzte Sicherung der Einlagen 	Keine, da die privaten Banken in Konkurrenz zueinander stehen
Freiwillige Einlagensicherungssysteme	Keine, da alle Einlagen über das Institutssicherungssystem indirekt versichert sind	Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes der öffentlichen Banken e.V. <ul style="list-style-type: none"> ■ 13 Mitglieder ■ Freiwillige Leistung ohne Rechtsanspruch 	Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e.V. <ul style="list-style-type: none"> ■ 170 Mitglieder ■ Freiwillige Leistung ohne Rechtsanspruch

Quelle: in Anlehnung an Greve (2013), Bundesverbände der Volksbanken und Raiffeisenbanken, Bundesverbandes öffentlicher Banken Deutschlands e.V., Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Bundesverband deutscher Banken e.V.

Die Struktur der Einlagensicherung in Deutschland baut auf dem Drei-Säulen-System des deutschen Bankensektors auf (Greve, 2013). Privatbanken, Genossenschaftsbanken und öffentliche Banken sind unterschiedlichen Einlagensicherungssystemen angeschlossen. Hierbei existieren gesetzliche und freiwillige Einlagensicherungssysteme sowie Institutssicherungssysteme nebeneinander.

Die Privatbanken und die öffentlich-rechtlichen Banken müssen einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem angeschlossen sein. Von dieser Pflicht sind die Genossenschaftsbanken und die Sparkassen ausgenommen. Beide Bankengruppen sichern die Einlagen ihrer Kunden indirekt durch ihre Institutssicherungssysteme, die die Solvenz jedes Mitgliedsinstituts sicherstellen. Zu den Institutssicherungssystemen gehören die Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Volksbanken und Raiffeisenbanken und der Haftungsverbund des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes. Die Institutssicherungssysteme bestehen aus einer gemeinsamen Aufsicht über die Mitgliedsinstitute, einem Restrukturierungsrahmen und einer gemeinschaftlichen Haftung. Typische Sanierungsmaßnahmen sind die Eigenkapitalzufuhr oder die Gewährung von Bürgschaften und Garantien (Greve, 2013). Einem Moral Hazard der einzelnen Institute gegenüber dem Haftungsverbund wirken Auflagen entgegen. So hat ein Institut in Schieflage häufig mit der Fusion mit einem anderen Institut zu rechnen (Greve, 2013).

Privat-, Genossenschafts- und öffentliche Banken sind unterschiedlichen Einlagensicherungssystemen angeschlossen. Es existieren gesetzliche und freiwillige Systeme zur Einlagensicherung sowie Institutssicherung nebeneinander.

Die Privatbanken und die öffentlichen Banken außer den Sparkassen verfügen nicht über solche Institutssicherungssysteme, da diese Banken in einem Wettbewerb zueinander stehen, was eine gegenseitige Haftung ausschließt. Diese Banken sind verpflichtet, sich einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem anzuschließen. Dies sind die Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH und die Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes öffentlicher Banken Deutschlands e. V. Beide Systeme finanzieren sich durch Ex-ante Beiträge der Mitgliedsbanken, die im Falle einer starken Beanspruchung des Fonds durch Ex-post Beiträge ergänzt werden. In beiden Systemen sind die Einlagen eines jeden Kunden bis zu einer Obergrenze von 100.000 Euro versichert. Neben der gesetzlichen Einlagensicherung existieren noch der freiwillige Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes der öffentlichen Banken e. V. sowie der freiwillige Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e. V. Beide Fonds leisten Entschädigungen für Einlagen von über 100.000 Euro auf freiwilliger Basis. Es besteht kein Rechtsanspruch der Kunden auf Entschädigung, da der Fonds nur mit seinem Volumen haftet und nicht darüber hinaus Kredite aufnimmt.

Einlagensicherung in anderen Ländern der EU

Ein Bericht über die Effizienz der Einlagensicherungssysteme der EU aus dem Jahr 2008 kommt zu dem Schluss, dass sich die Einlagensicherungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden (KOM, 2008). So sind bis dahin im Durchschnitt 90 Prozent der Einlagen, aber nur 70 Prozent der Einleger innerhalb der bis dahin gültigen dreimonatigen Frist entschädigt worden. Die nationalen Einlagensicherungsfonds berichteten, dass Datenverfügbarkeit, die Verfügbarkeit von Geldern und die Verfügbarkeit von Personal für die Zeitdauer bis zur Entschädigung verantwortlich waren. Zudem unterscheiden sich die nationalen Einlagensicherungssysteme durch die Einlegerentschädigung sowie die Möglichkeit von Frühinterventionsmaßnahmen (KOM, 2008). Kritisch ist das Resultat des Berichts, dass viele nationale

Einlagensicherungssysteme nur kleinere Bankinsolvenzen aushalten können, nicht aber eine Krise von systemischem Ausmaß.

Ein weiteres Problem der unterschiedlichen nationalen Systeme zeigte sich im Herbst 2008, als sich die Finanzkrise verschärfte und die Einleger ihre Gelder aus Ländern mit einem Einlagensicherungssystem mit einer niedrigen Deckungssumme in Länder mit einem höheren Einlegerschutz transferierten. Die Deckungssummen in den Mitgliedstaaten variieren von 50.000 bis 103.291 Euro in Italien bis hin zu einer unbegrenzten Deckungssumme in anderen Mitgliedstaaten (KOM, 2010a). Ein plötzlicher Einlagenabzug aus dem Bankensektor eines Landes aufgrund des dort niedrigeren Einlegerschutzes kann zu einem Bank Run auf die Banken dieses Landes und damit zur Kapitalflucht führen.

Die Mindestabsicherung war ursprünglich in der Richtlinie 94/19/EG geregelt und belief sich damals auf 20.000 Euro, wobei die Mitgliedstaaten auch höhere Deckungssummen festlegen konnten. Diese wurde zum 31. Dezember 2010 auf 100.000 Euro erhöht. Zudem wurde die damalige Auszahlungsfrist von drei Monaten, die auf neun Monate verlängert werden konnte, auf 20 Arbeitstage verkürzt (EU, 2009).

Zudem strebte die Kommission die Einführung eines EU-weiten Einlagensicherungssystems an (KOM, 2010a). Hierzu schlug sie drei Modelle vor:

- Die Ersetzung der nationalen Einlagensicherungssysteme durch ein einziges europäisches Einlagensicherungssystem,
- ein zusätzliches 28. System, das die 27 Systeme der Mitgliedstaaten ergänzt und
- ein Netz bestehender Systeme, bei dem sich die nationalen Einlagensicherungsfonds untereinander Kreditlinien vergeben können.

Die gemeinsame Einlagensicherung birgt potenziell die Gefahr der Vergemeinschaftung von Verlusten, hat aber den Vorteil einer hohen Finanzkraft im Falle einer systemischen Bankenkrise. Es besteht aber die Gefahr des Moral Hazards, da einzelne aufgrund der Versicherung durch die Gruppe höhere Risiken eingehen können. Um dies zu umgehen, muss dann die Einlagensicherung mit einer Abwicklungsbehörde kombiniert werden, wie dies bei der US-amerikanischen FDIC stattfindet. Diese Kombination aus Versicherung, Aufsicht und Sanktionen verfolgen auch die deutschen Institutssicherungssysteme.

Bei den anderen beiden oben genannten Alternativen zur Einlagensicherung kann ein möglicher Moral Hazard besser kontrolliert werden, da die Möglichkeit der Vergemeinschaftung begrenzt ist. Dies birgt aber wiederum die Gefahr, dass ein schwach ausgestatteter nationaler Einlagensicherungsfonds im Fall einer Systemkrise nicht ausreicht und eine Kapitalflucht in ein Land mit einem besseren System einsetzt.

Elliot (2012) betont, dass gemeinsame Standards für die Einlagensicherung in einer Bankenunion zwingend notwendig sind. Nur dann könnte auf eine gemeinsame Einlagensicherung verzichtet werden. Pisany-Ferry/Wolff (2012) sprechen sich ebenfalls für die Beibehaltung der nationalen Einlagensicherungssysteme aus. Nach ihrer Meinung stellen diese nur eine Versicherung gegen den Ausfall einer kleineren Bank dar und sind für den Fall einer Systemkrise nicht ausgelegt. Im Fall der Systemkrise käme stattdessen dem ESM die Rolle des Einlagenversicherers zu.

Die gemeinsame Einlagensicherung birgt potenziell die Gefahr der Vergemeinschaftung von Verlusten, hat aber den Vorteil einer hohen Finanzkraft im Falle einer systemischen Bankenkrise.

Die Berücksichtigung der privaten Institutssicherungssysteme

Es gab bereits im Jahr 2010 Bemühungen der Europäischen Kommission die Einlagensicherung zu harmonisieren (KOM, 2010a, 2010b). Als dritte Säule der Bankenunion wurde eine gemeinsame Einlagensicherung lange diskutiert, wurde dann aber durch den Kompromiss von gemeinsamen Standards für die Einlagensicherung ersetzt. Mit einer maximalen Harmonisierung verfolgte die Kommission damals die folgenden Ziele:

- Schutz eines Teils der Einlagen
- Stärkung des Vertrauens der Einleger
- Integration eines europäischen Binnenmarktes
- faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Banken der EU
- unbehinderte Geschäftsaktivitäten von Banken in der EU

Die europäische Einlagensicherung sollte unter anderem die folgenden Elemente umfassen:

- Absicherung der Einlagen bis zu 100.000 Euro
- Absicherung der Einlagen von nicht-finanziellen Unternehmen
- Auszahlung innerhalb von sieben Tagen
- Beschränkung der Mittelverwendung für die Bankensanierung
- Kreditvergabe der Einlagensicherungssysteme untereinander

Der SRM-Vorschlag regelt auch die Einlagensicherung (Rat der EU, 2013c, 17 ff.). Demnach sollen das nationale Einlagensicherungssystem die Kosten einer Bankabwicklung in Höhe der gesicherten Einlagen tragen. Zudem gelten die Institutssicherungssysteme der Volks- und Raiffeisenbanken und der Sparkassen-Finanzgruppe als private Lösungen, in die der SRM nicht notwendigerweise eingreift. Gemäß des SRM-Vorschlags würde er dies nur, wenn eine systemweite Ansteckung erfolgen könnte und ein Institutssicherungssystem nicht ausreichen sollte, um dies zu verhindern.

Aus ordnungsökonomischer Perspektive sollte sich die Besonderheit der Institutssicherungssysteme auch innerhalb der Europäischen Bankenunion wiederfinden. Die Volks- und Raiffeisenbanken sowie die Sparkassen sind durch wirtschaftlich eigenständige kleine lokale Banken gekennzeichnet, deren Aufgabe hauptsächlich in der lokalen Kreditvergabe liegt. Beide Bankengruppen treten dabei im Verbund auf. Bei dieser speziellen Organisationsform werden die Elemente der Zentralisierung, des Franchisesystems und der strategischen Allianz rechtlich unabhängiger Banken kombiniert (Hartmann-Wendels/Jäger-Ambrozewic, 2010). Der Verbund hat folgende Vorteile, die untrennbar mit der Institutssicherung verbunden sind (Hartmann-Wendels/Jäger-Ambrozewic, 2010):

- Schaffung von Vertrauen, da die kleinen Mitgliedsinstitute als versicherte Teile des Verbundes wahrgenommen werden,
- die Sicherungseinrichtung signalisiert durch Präventions- und Sanierungsinstrumente Handlungsfähigkeit und damit die Möglichkeit der Überwindung von wirtschaftlichen Problemen,
- der Haftungsverbund setzt Anreize zur Innenregulierung und
- der Haftungsverbund gleicht den Vorteil der großen Banken durch „Too-Big-to-Fail“ aus.

Eine Maximalharmonisierung der Einlagensicherung würde die Institutssicherungssysteme gefährden. Ein großes Problem ergäbe sich hier bei einer Beschränkung der Mittelverwendung, da die Institutssicherung diese Mittel für eine Sanierung der betroffenen Bank einsetzt, so dass der Entschädigungsfall für den Einleger gar nicht erst eintritt. Denn das Ziel der Sanierung ist es, dass die Bank nach der Unterstützung ihre Geschäfte fortführen kann (Hartmann-Wendels/Jäger-Ambrozewic, 2010). Bei einer Maximalharmonisierung müssten die Mittel aber vorwiegend für die Einlegerentschädigung aufgewendet werden. Zudem würde eine Maximalharmonisierung gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen, nach dem jedes Problem auf der kleinsten möglichen Ebene gelöst werden soll (Hartmann-Wendels/Jäger-Ambrozewic, 2010).

Die Institutssicherungssysteme stellen auch keine Wettbewerbsverzerrung dar, wie im Kommissionsvorschlag dargestellt, sondern sind das Kennzeichen eines sicheren Produkts (Hartmann-Wendels/Jäger-Ambrozewic, 2010). Die Befürchtung der Kommission, dass Einleger die Banken mit dem Einlagensicherungssystem mit der höchsten Deckungssumme wählen, kann nicht uneingeschränkt geteilt werden. Kunden, die eine besonders sichere Bank für ihre Einlagen wünschen, werden sich für eine Bank mit einem risikoarmen Geschäftsmodell und einer ausreichenden Einlagensicherung entscheiden (Hartmann-Wendels/Jäger-Ambrozewic, 2010). Banken mit Institutssicherungssystemen sind deshalb für diese Kundengruppe interessant, da sie die Einlagen der Kunden in praktisch unbegrenztem Umfang versichern. Die mit dem Institutssicherungssystem verbundenen Kontroll- und Sanierungsmechanismen wirken einem riskanten Verhalten der einzelnen Banken entgegen. Denn es handelt sich um eine konditionale, das heißt an Auflagen gebundene Versicherung. Eine Maximalharmonisierung würde einem Wettbewerb um den sichersten Einlagenvertrag entgegenwirken und würde somit dem Kunden schaden (Hartmann-Wendels/Jäger-Ambrozewic, 2010).

Was aus ordnungspolitischen Gründen Sinn macht, ist aber eine Harmonisierung der Mindeststandards in den einzelnen Ländern. Damit wird die Gefahr vermindert, dass die Kunden ihre Einlagen in das Land verlagern, wo die höchste Einlagensicherung herrscht. Gleichzeitig wird aber auch im Falle einer Bankenabwicklung verhindert, dass ein nationaler Einlagensicherungsfonds aufgrund seines geringen Volumens nicht ausreicht und auf gemeinschaftliche Mittel zurückgegriffen werden muss. Bei unterschiedlichen Mindeststandards und der Möglichkeit der Nutzung gemeinschaftlicher Mittel entstünde dann für die einzelnen Länder jeweils ein Anreiz zu einer niedrigen Deckungssumme für ihren Einlagensicherungsfonds.

Die Rolle der Einlagensicherung im Falle der Gläubigerbeteiligung

Nach dem Kommissionsvorschlag müssen nicht nur die großen systemrelevanten Banken, sondern auch kleinere Einlagen- und Förderkreditinstitute so genannte bail-in-fähige Anleihen vorhalten. Dabei handelt es sich um Fremdkapital, das für eine Gläubigerbeteiligung herangezogen werden kann. Kleinere Banken, die hauptsächlich Kundeneinlagen hereinnehmen und in der Vergangenheit kaum Anleihen emittiert haben, müsste dann dieses zusätzliche Fremdkapital durch Anleiheemission aufbauen. Dazu gehören auch die Banken, die einem Institutssicherungssystem angeschlossen sind. Möglicherweise kommt es aber in einem solchen System gar nicht erst zum Einsatz eines Bail-ins. In diesem Fall würde es eine Bankengruppe mit einem Institutssicherungssystem benachteiligen, wenn sie bail-in-fähige Anleihen vorhalten müssten. Denn eine bail-in-fähige Anleihe muss höher verzinst werden, um vom

Aus ordnungspolitischen Gründen macht die Harmonisierung der Mindeststandards in den Ländern Sinn. So wird die Gefahr vermindert, dass Kunden ihre Einlagen in Länder mit höherer Einlagensicherung verlagern.

Markt nachgefragt zu werden. Die Idee des Bail-ins ist aber gerade, die Wettbewerbsverzerrung durch Too-big-to-fail zu reduzieren und nicht die berechtigten Wettbewerbsvorteile durch die Institutssicherung zu konterkarieren.

Ein weiteres Problem entsteht dann, wenn die Aufsicht ein Bail-in anordnet, noch bevor die Institutssicherungssysteme ihre Restrukturierungsmaßnahmen beendet haben. Die Abwicklungsinstrumente der Abwicklungsrichtlinie sollten die Abwicklung von großen systemrelevanten Banken ermöglichen und nicht die Effektivität von privatwirtschaftlichen Sanierungsrahmen verringern. Das Nebenher von neuen Abwicklungsinstrumenten und bewährten Sicherungseinrichtungen stellt hohe Anforderungen an die Kommunikation und Abstimmung zwischen den Banken und der Finanzaufsicht. Besser wäre hier in jedem Fall eine klare Vorfahrtsregel, dass ein Bail-in nur dann stattfinden wird, wenn die Institutssicherung mit ihren Sanierungsmaßnahmen bereits gescheitert ist.

Dass die Einleger in der Haftungskaskade an letzter Stelle der Gläubiger kommen, heißt aber nicht, dass der Einlagensicherungsfonds im Falle eines Eingreifens des SRM also tatsächlich auch zuletzt haftet. Für den Fall, dass das Abwicklungsgremium des SRM eine Liquidation der Bank aufgrund von systemischen Gefahren nicht durchführt, sondern die Bank anderweitig stabilisiert, müssen die nationalen Einlagensicherungssysteme einen Beitrag in Höhe der hypothetischen Verluste bei Liquidation der Bank leisten (SVR; 2013, Ziffer 420).

Was der Bankenunion noch fehlt

Eine europäische Bankenunion weist einige Vorteile gegenüber dem vorherigen System mit rein nationalen Finanzaufsichtsbehörden auf, denn sie ermöglicht die Beaufsichtigung und die Abwicklung von großen und systemisch relevanten Banken. Damit schließt die Bankenunion Aufsichts- und Regulierungslücken und verhindert die Möglichkeit von Aufsichts- und Regulierungsarbitrage. Im Hinblick auf ihr Potenzial zur Lockerung des **Risikoverbunds aus Banken und Staaten** sowie der Verringerung der **Wettbewerbsverzerrungen durch Systemrelevanz** benötigt die Bankenunion aber noch Ergänzungen. Dazu kommt, dass das Problem der Altlasten in den Bankbilanzen vor Beginn der Bankenunion gelöst sein sollte.

DIE EIGENKAPITALUNTERLEGUNG VON STAATSANLEIHEN

Banken und Staaten sind eng miteinander verbunden, da sich Banken in der Regel sehr stark in heimischen Staatsanleihen engagieren. Dies wird durch eine fehlende Eigenkapitalunterlegung für die Staatsanleihen der Eurozone in der Eigenkapitalrichtlinie begünstigt. Denn die regulatorische Eigenkapitalquote wird als Verhältnis von Kernkapital zu den risikogewichteten Aktiva gemessen. Dabei bekommen riskantere Aktiva ein höheres Risikogewicht als weniger riskante Aktiva. Mit dieser Regel soll bewirkt werden, dass riskantere Geschäfte mit mehr haftendem Eigenkapital hinterlegt werden müssen als weniger riskante Geschäfte. In einem einfachen Beispiel würde eine Bank Staatsanleihen im Wert von 100 Millionen Euro halten, die mit einem Risikogewicht von Null versehen werden, eine Anlageklasse im Wert von 50 Millionen Euro, die mit einem Risikogewicht von 0,2 versehen werden und eine riskante Anlageklasse im Wert von 30 Millionen Euro, die mit einem Risikogewicht von 1,5 versehen werden müssen. Die risikogewichteten Aktiva der Bank beliefen sich dann auf 55 Millionen Euro, die mit 4,4 Millionen Euro an Eigenkapital unterlegt werden müssen, um eine Eigenkapitalquote von acht Prozent zu erfüllen. Erhöht die Bank ihren Bestand an riskanten Papieren von 30 auf 300 Millionen Euro, so muss sie nun Eigenkapital im Wert von 36,8 Millionen Euro vorweisen, um die Eigenkapitalquote von 8 Prozent zu erfüllen. Wenn die Bank aber statt der Investition in riskante Wertpapiere ihren Bestand an europäischen Staatsanleihen von 100 Millionen Euro auf eine Milliarde Euro erhöht, so muss sie kein zusätzliches Eigenkapital aufnehmen, um die Eigenkapitalquote von acht Prozent zu erfüllen. Das bedeutet, dass Banken Engagements in Staatsanleihen zu 100 Prozent über die Aufnahme von Fremdkapital finanzieren können. Die Eigenkapitalrichtlinie sieht zwar grundsätzlich Risikogewichte für die Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen, wie auch im Bankenregelwerk Basel III vorgeschlagen, vor; hiervon ausgenommen sind aber die Staatsanleihen der Eurozone, sofern diese in Euro refinanziert werden (KOM, 2011). Vor dem Hintergrund, dass die Staatsschuldenkrise im Euroraum gezeigt hat, dass diese Anleihen durchaus riskant sind, ist eine Beibehaltung dieser Ausnahmeregelung nur schwer zu rechtfertigen.

Um den Teufelskreis aus Bankenkrise und Staatsschuldenkrise zu lockern, sollte die Eigenkapitalregulierung folgendermaßen ergänzt werden:

Banken und Staaten sind eng miteinander verbunden, da sich Banken stark in heimischen Staatsanleihen engagieren. Dies wird durch eine fehlende Eigenkapitalunterlegung für die Staatsanleihen der Eurozone in der Eigenkapitalrichtlinie begünstigt.

- Die Einführung einer risikobasierten Eigenkapitalunterlegung auch für europäische Staatsanleihen ist notwendig, damit die Banken über genügend Eigenkapital verfügen, um Verluste aus einer Staatsschuldenkrise verkraften können. Zudem senkt eine risiko-basierte Eigenkapitalunterlegung den Anreiz für die Banken, sich zu stark in Staatsanleihen zu engagieren. Für die Staaten hat diese Regulierung den Nachteil, dass sich die Staatsfinanzierung verteuert.
- Der Teufelskreis aus Bankenkrise und Staatsschuldenkrise wird auch dadurch begünstigt, dass die Banken sich zu stark in den Anleihen ihres Heimatstaates engagieren, anstatt ein international diversifiziertes Portfolio zu halten (Pockrandt/Radde, 2012). Der regulatorische Rahmen sollte dem entgegenwirken, indem er eine Diversifikation in der Anlageentscheidung der Banken fördert, ohne ihnen zu viel vorzuschreiben. Dies könnte geschehen, indem Banken mit einem schlechter diversifizierten Anleiheportfolio mehr Eigenkapital hierfür unterlegen müssen als bei einem gut diversifizierten Portfolio (Demary, 2013). Dies könnte über Risikogewichte implementiert werden.
- Die Eigenkapitalregeln sehen eine Beschränkung für Großkredite vor. Diese dürfen nicht größer als 25 Prozent des anrechenbaren Eigenkapitals sein (KOM, 2011). Diese Obergrenzen gelten jedoch nicht für die Staatsanleihen der Mitgliedstaaten (KOM, 2011). Diese Regulierung fördert, dass sich die Banken zu stark in Staatsanleihen engagieren. Für Engagements in Staatsanleihen sollte deshalb ebenfalls eine Obergrenze von 25 Prozent gelten, wie bereits von Demary/Schuster (2013) gefordert.

DIE LÖSUNG DES PROBLEMS DER ALTLASTEN OHNE VERGEMEINSCHAFTUNG

Vor Beginn ihres Aufsichtsmandats führt die EZB eine rigorose Prüfung (comprehensive assessment) der ihr beaufsichtigten Banken durch (EZB, 2013). Diese besteht aus drei Modulen:

- Einer aufsichtlichen Risikobewertung, bei der Risikofaktoren jeder Bank, wie deren Liquiditätspositionen, ihre Verschuldung und ihre Finanzierungswege überprüft werden.
- Einem Asset Quality Review, bei dem unter anderem die Qualität der internen Daten jeder Bank, ihre Bewertung von Vermögenspositionen sowie ihre Klassifikation von notleidenden Krediten überprüft werden.
- Einem anschließenden Stresstest, bei dem die Fähigkeit jeder Bank, Schocks zu absorbieren, unter einem Stressszenario überprüft wird.

Bei dieser Prüfung wird der noch bestehende Kapitalbedarf der Banken offengelegt. Dieser muss zügig geschlossen werden, damit die Bankenunion unter günstigen Ausgangsbedingungen starten kann und nicht durch Altlastenprobleme aus der letzten Krise belastet wird.

Damit die Bankenunion unter idealen Bedingungen startet, sollten idealerweise die neuen Eigenkapitalregeln umgesetzt, die Banken ausreichend rekapitalisiert sowie sämtliche Altlasten aus der letzten Bankenkrise abgewickelt sein. Da dies wohl nicht bis zum geplanten Beginn der gemeinsamen Bankenaufsicht durch die EZB im Herbst 2014 zu bewerkstelligen ist, sollte eine Quarantänezeit für schwach kapitalisierte Banken eingeführt werden. Während dieser Quarantänezeit stehen diese Banken unter einer besonderen Beaufsichtigung durch den SSM. Diese Banken sollten der EZB Sanierungspläne zur Erreichung des angestrebten Eigenkapitalbestands vorlegen, die von der EZB genehmigt werden müssen. Sollten die Banken den Sanierungsplan nicht erfüllen können, so müssen sie unter Zuhilfenahme ihres nationalen Abwicklungsfonds abgewickelt werden (Demary, 2013).

GLÄUBIGERBETEILIGUNG MIT NUR WENIGEN AUSNAHMEREGLUNGEN

Solange die Finanzmarktteilnehmer ein mögliches Bail-out erwarten, werden sie keinen dem Geschäftsrisiko der Bank adäquaten Fremdkapitalzins verlangen. Dies fördert die Risikoübernahme der Bank und führt zu Wettbewerbsverzerrungen, da sich die Bank zu günstig verschulden kann (Liikanen et al., 2012). Ein Bail-in kann aber zu Ansteckungseffekten auf andere Banken führen, wenn andere Banken zu den Gläubigern der abzuwickelnden Bank gehören. Die Abwicklungsrichtlinie und der Vorschlag zu SRM sehen zur Lösung dieses Problems diskretionäre Spielräume für die Aufsicht vor. Sie können bei vermuteten Ansteckungseffekten bestimmte Gläubigergruppen vom Bail-in ausnehmen.

Diese diskretionären Spielräume der Aufsicht erschweren den Gläubigern aber die Höhe der Fremdkapitalzinsen so zu bestimmen, dass sie die Geschäftsrisiken der Banken adäquat widerspiegeln. Solange die Gläubiger erwarten können, dass ein Bail-in aufgrund von Ausnahmeregelungen nicht stattfinden wird, werden sie diese Information in den Fremdkapitalzins einpreisen und weiterhin einen nicht dem Geschäftsrisiko angemessenen Zins verlangen.

Der Vorschlag der Liikanen-Kommission, dass ein gewisser Teil des Bail-in-fähigen Kapitals außerhalb des Bankensektors gehalten werden muss, um Ansteckungseffekte auf andere Banken bei einem möglichen Bail-in zu vermeiden, überzeugt eher, da er die Marktdisziplin fördert (Liikanen et al., 2012). Denn Gläubiger, die im Insolvenzfall der Bank ihre Investition verlieren, werden das Insolvenzrisiko der Bank in den Zins einkalkulieren, den sie von der Bank verlangen. Somit sollten sie von Banken mit einem riskanteren Geschäftsmodell einen höheren Zins als Risikoausgleich fordern als von Banken mit einem risikoarmen Geschäftsmodell. Diese Wertpapiere können aber nur dann von den Marktteilnehmern risikoadäquat bewertet werden, wenn diese die möglichen Zahlungsströme des Papiers kennen. Dazu ist eine genaue Definition des Auslösers erforderlich, der das Bail-in einleitet. Idealerweise sollte dies eine am Markt beobachtbare und leicht verifizierbare Größe sein.

Gläubiger, die im Insolvenzfall der Bank ihre Investition verlieren, werden das Insolvenzrisiko in den Zins einkalkulieren, den sie von der Bank verlangen.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Einführung der Bankenunion ist ein richtiger und wichtiger Schritt zur Vervollständigung der Währungsunion, der nicht übereilt werden sollte. Angesichts von vielen offenen Fragen und Regulierungslücken sowie der noch nicht gelösten Frage der Verwertung der Altlasten in den Bankbilanzen, sollte ein gemeinsamer Abwicklungsfonds erst dann eingesetzt werden, wenn das Altlastenproblem weitestgehend gelöst ist. Das von den europäischen Finanzministern favorisierte Modell mit einem Fonds aus nationalen Kammern trägt dem bestehenden Altlastenproblem Rechnung. Idealerweise sollte ein Europäisches System der Abwicklungsfonds eingeführt werden, bei dem die Banken in Abhängigkeit ihrer Systemrelevanz sowie ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeiten entweder in den europäischen oder ihren jeweiligen nationalen Fonds einzahlen, wie von Demary (2013) vorgeschlagen. Zusätzlich zur Schließung der offenen Punkte in der Architektur der Bankenunion – wie der noch fehlenden Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen – müssen die Banken vor Beginn der Bankenunion ausreichend kapitalisiert und ihre Bilanzen bereinigt sein. Diese Herkulesaufgabe kommt nun der EZB zu. Ihre Bankbilanzprüfung wird zwar die Kapitallücken der Banken offenlegen, die EZB und die EU aber müssen einer Verschärfung der Krise nach Veröffentlichung der Testergebnisse entgegenwirken, indem sie im Vorfeld Instrumente zur Schließung der Kapitallücken definieren. Deshalb ist es wichtig, dass die Abwicklungsinstrumente des SRM schon jetzt und nicht erst, wie geplant, zum 1. Januar 2015 zur Verfügung stehen.

Das Letztentscheidungsrecht der Kommission im Abwicklungsgremium ist durchaus kritisch zu sehen. Anstatt auf den gesamten Binnenmarkt würde sich ihre Abwicklungskompetenz nur auf die Länder der Eurozone beziehen. Es besteht zudem die Gefahr von Interessenkonflikten, wenn die Kommission für Abwicklung und Beihilfekontrolle zuständig ist, und gleichzeitig aber die Mittel aus dem Abwicklungsfonds mit staatlichen

Beihilfen gleichstellt sind. Zudem muss kritisch gesehen werden, dass die Kommission Kompetenzen erhält, die im Fall der Abwicklung Staaten dazu brächten, Milliarden von Euro an Bankhilfen mobilisieren zu müssen. Besser wäre es deshalb, mit dem Abwicklungsmechanismus eine neue Behörde zu gründen und die Gleichstellung der Mittel aus dem Abwicklungsfonds mit staatlichen Beihilfen aufzuheben. Hierzu ist aber eine Änderung der EU-Verträge notwendig.

Die Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der EZB birgt die Gefahr von Interessenkonflikten zwischen der Aufsichtsaufgabe und dem Mandat der Geldwertstabilität. Beck/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 auch die Aufsicht in eine eigene Behörde ausgegliedert werden. Im besten Fall sollte zwischen dem SSM und der EZB eine Zusammenarbeit nach dem Vorbild von BaFin und Bundesbank in Deutschland stattfinden. Denn nur dieses Konstrukt verhindert, dass die EZB für mögliche Aufsichtsfehler im SSM verklagt werden kann, was ihre Unabhängigkeit als Zentralbank gefährdet. Zudem sollte eine neue Behörde dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sein.

Literatur

- Allen et al.**, 2011, *Cross-Border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic Policies*, CEPR Report, London
- Beck, Thorsten/Gros, Daniel**, 2012, *Monetary Policy and Banking Supervision: Coordination Instead of Separation*, CESifo Forum 4/2012, S. 33–39
- Claessens, Stijn/Herring, Richard/Schoemaker, Dirk/Summe, Kimberly**, 2010, *A Safer World Financial System: Improving the Resolution of Systemic Institutions*, Geneva Reports on the World Economy 12, Genf
- Demary, Markus/Schuster, Thomas**, 2013, *Die Neuordnung der Finanzmärkte: Stand der Finanzmarktregulierung fünf Jahre nach der Lehman Pleite*, IW Analysen Nr. 90, Köln
- Demary, Markus**, 2013, *Ein Vorschlag für eine europäische Bankenunion ohne automatische Vergemeinschaftung von Bankverlusten*, IW Policy Paper Nr. 16/2013
- Demary, Markus/Matthes, Jürgen**, 2013, *EZB auf Abwegen? Teil 1: Die unkonventionelle Geldpolitik der EZB – Eine Bestandsaufnahme*, IW Policy Paper Nr. 13/2013
- Deutsche Bundesbank**, 1992, *Die Einlagensicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1992, S. 30–38
- Deutsche Bundesbank**, 2013, *Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion*, Monatsbericht Juli 2013, S. 15–34
- Diamond, Douglas/Dybvig, Philip**, 1983, *Bank runs, Deposit Insurance and Liquidity*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 3, S. 401–419
- EU – Europäische Union**, 2009, *Richtlinie 2009/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die Deckungssumme und die Auszahlungsfrist*, Amtsblatt der Europäischen Union L 68/3, Brüssel
- Europäisches Parlament**, 2013, *Rede beim Europäischen Rat von Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments*, http://www.europarl.europa.eu/the-president/de/press/press_release_speeches/speeches/sp-2013/sp-2013-december/html/address-to-the-european-council-by-the-president-of-the-european-parliament-martin-schulz [20.01.2014]
- EZB – Europäische Zentralbank**, 2013, *Note, Comprehensive Assessment*, Oktober 2013, Frankfurt am Main
- Elliott, Douglas**, 2012, *Key Issues on European Banking Union: Trade-offs and Some Recommendations*, *Global Economy & Development, Working Paper 52*, Brookings Institution, Washington
- Goyal, Rishi et al.**, 2013, *A Banking Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, Februar 2013, Washington
- Greve, Gitta**, 2013, *Einlagensicherung – Schutz von Sparguthaben in Deutschland*, *BaFin Journal* Oktober 2013, S. 18–21
- Haldane, Andrew**, 2009, *Rethinking the Financial Network*, Bank for International Settlements, <http://www.bis.org/review/r090505e.pdf> [09.01.2014]
- Hartmann-Wendels, Thomas/Jäger-Ambrozewicz, Manfred**, 2010, *Bedeutung und Zukunftsfähigkeit von Institutssicherungssystemen*, Gutachten im Auftrag des Bundesverbands der Deutschen Volksbanken- und Raiffeisenbanken (BVR)
- Ioannidou, Vasso**, 2012, *A First Step Towards a Banking Union*, in Beck, Thorsten (Hrsg.), *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, VoxEU.org, eBook, <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>, S. 87–96
- Ioannidou, Vasso**, 2005, *Does Monetary Policy Affect the Central Bank's Role in Bank Supervision*, *Journal of Financial Intermediation*, S. 58–85
- IW-Forschungsgruppe Konjunktur**, 2013, *Auftrieb mit wenig Rückenwind – IW Konjunkturprognose Herbst 2013*, IW Trends 3/2013

KOM – Europäische Kommission, 2008, *Investigating the Efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes*, European Commission, Joint Research Centre, Unit G09, Ispra (Italy)

KOM, 2010a, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Überprüfung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme*, KOM (2010) 368, Brüssel

KOM, 2010b, *Vorschlag für eine Richtlinie über Einlagensicherungssysteme*, KOM (2010) 368/2, Brüssel

KOM, 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, 2013, *Banking Union – Single Resolution Mechanism (SRM)*, *Internal Market and Services*, September 2013, Brüssel

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

Liikanen, Erkki et al., 2012, *Highlevel Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sektor*, Final Report, Brüssel, 02.10.2012, URL: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/10/20121002_en.htm [13.05.2013]

Matthes, Jürgen/**Demary**, Markus, 2013, *EZB auf Abwegen? Teil 2: Sind die Staatsanleihekäufe eine Mandatsüberschreitung*, IW Policy Paper Nr. 14/2013

Pisany-Ferry, Jean/**Wolf**, Guntram, 2012, *The Fiscal Implications of a Banking Union*, Bruegel Policy Brief Issue September

Pockrandt, Johannes/**Radde**, Sören, 2012, *Reformbedarf in der EU-Bankenregulierung: Sovenz von Banken und Staaten entkoppeln*, DIW Wochenbericht 42-2012, Berlin, S. 3–11

Rat der Europäischen Union, 2013a, *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank*, 2012/0242(CNS), 16. April 2013, Brüssel

Rat der Europäischen Union, 2013b, *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

Rat der Europäischen Union, 2013c, *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 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates*, 2013/0253(COD), 24. Juli 2013, Brüssel

Rat der Europäischen Union, 2013d, *Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism*, Pressemitteilung vom 18. Dezember, 2013

Schich, Sebastian/**Lindh**, Sofia, 2012, *Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand?*, OECD Journal: Financial Market Trends, Vol. 2012, Issue 1, S. 1–22

Schrörs, Mark, 2008, *Regierungen wollen Ansturm auf Banken verhindern*, *Financial Times Deutschland*, 6. Oktober 2008

Shambaugh, Jay, 2012, *The Euro's Three Crises*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Frühling 2012, Washington

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2013, *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik*, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden

US Treasury, *Troubled Asset Relief Program (TARP) – Monthly Report to Congress*, verschiedene Jahrgänge, Washington



Der Autor

Dipl. Volkswirt Dr. Markus Demary, geboren 1978 in Bonn, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Promotion an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Lehrtätigkeit im Fach Behavioral Finance an der Universität Ulm, seit 2008 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, seit 2012 im Kompetenzfeld Internationale Wirtschaftsordnung innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.



Konzeption und Redaktion

Dr. Matthias Bauer studierte Volkswirtschaftslehre an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und Betriebswirtschaftslehre an der University of Hull, Großbritannien. Als Stipendiat der Bundesbank-Stiftung Geld und Währung promovierte er am Graduiertenkolleg „Foundations of Global Financial Markets – Stability and Change“ und er war Research Affiliate beim European Center for International Political Economy, Brüssel. Herr Bauer ist Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik im Team Politikdialog und Analyse der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit (EIZ). Seine Arbeitsgebiete umfassen die Bereiche Soziale Marktwirtschaft, europäische Fiskalpolitik, Kapitalmarktpolitik und internationale Handelspolitik.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Matthias Bauer
Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale
Zusammenarbeit

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin
Telefon: 030/26996-3516, Telefax: 030/26996-3551
E-Mail: matthias.bauer@kas.de

Ansprechpartner beim Institut der Wirtschaft Köln

Dr. Markus Demary
Senior Economist
Kompetenzfeld Internationale Wirtschaftsordnung

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42, 50459 Köln
Telefon: 0221/4981-732, Telefax: 0221/4981-99732
E-Mail: demary@iwkoeln.de

1. Auflage, Redaktionsschluss: 17. März 2014
ISBN 978-3-95721-036-4

www.kas.de

Abbildungen: **Titel** © racken.de / gemphoto / tilo / envato.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE, abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de>.



www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung



Institut der deutschen
Wirtschaft Köln