



Auf dem Weg zur Bankenunion – der weitere Fahrplan aus Sicht der EZB

**Rede von Yves Mersch, Mitglied des Direktoriums der EZB,
at the 16th Euro Finance Week,
Frankfurt am Main, 18. November 2013**

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

letztes Jahr ging es beim Thema Bankenunion um grundlegende Konzepte: Wie lässt sich die enge Verzahnung zwischen Staaten und ihren Banken durchbrechen? Wie kann der fragmentierte europäische Finanzmarkt wieder besser integriert werden?

Während die Zielsetzung dieselbe geblieben ist, dreht sich die öffentliche Debatte inzwischen mehr um Umsetzungsdetails: wie genau wird sie aussehen, die Bilanzanalyse? Und wie spielen Bilanzprüfung und Stresstests zusammen? Wie werden die Aufseher der EZB ganz konkret mit ihren Kollegen von den nationalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten?

Einige dieser Fragen, will ich Ihnen heute im Ansatz und soweit es möglich ist beantworten. Ich werde aber auch noch einmal auf die konzeptionelle Grundidee der Bankenunion zurückkommen: europaweit gleiche Rahmenbedingungen für alle zu schaffen. Bedingungen, die es ermöglichen, die enge Verzahnung zwischen Staaten und ihren Banken zu durchbrechen und einen einheitlichen Finanzmarkt zu schaffen.

Konkret werde ich heute auf zwei Fragen eingehen:

1. Erstens: Wie findet sich die Grundidee der Bankenunion in der praktischen Ausgestaltung der gemeinsamen Bankenaufsicht wieder?
2. Zweitens: Was steht noch aus, damit wir dieser Grundidee gerecht werden, wenn Banken nicht mehr lebensfähig sind und abgewickelt werden müssen?

Die Grundidee

Zunächst zur Grundidee der gleichen Bedingungen. Für eine zielführende europäische Politikgestaltung müssen wir uns bei der Umsetzung entscheiden: Entweder haben wir nicht nur vereinheitlichte, sondern auch sehr rigide Regeln ohne Ausnahmen. Dann können Umsetzungsentscheidungen und Instrumente weiterhin dezentral gefällt und eingesetzt werden.

Oder aber wir wollen ein Regelwerk mit einem gewissen Ermessensspielraum, der Besonderheiten in Einzelfällen gerecht wird. Dann brauchen wir aber eine zentrale Instanz, die diese Regeln anwendet und umsetzt. Die Ausnahme muss dann sachlich begründet sein und darf nicht nationale Sonderinteressen widerspiegeln. Nur so können wir europaweit gleiche und faire Rahmenbedingungen garantieren.

Das gilt auch für die Bankenunion. Europaweit gleiche Bedingungen zielen darauf ab, der einheitlichen Währung auch ein einheitliches Bankensystem gegenüberzustellen.

Es geht dabei nicht um „mehr Europa“ nur aus Prinzip. Schon im Vertrag über die Europäische Union findet sich dieser Gedanke unter dem Schlagwort Subsidiarität wieder. Entscheidungen sollen nur dann auf europäischer Ebene getroffen werden, wenn auf dieser Ebene wirksamer gehandelt werden kann, als das auf nationaler Ebene möglich wäre.

Bankenaufsicht

Was heißt das in der Praxis?

Ich beginne mit der umfassenden Bewertung der großen Banken im Euroraum, die wir unserer neuen Aufsichtsaufgabe voranstellen. Dies dürfte viele hier im Raum beschäftigen:

Diese Inventur gliedert sich in drei Teile: eine Risikobewertung, die eigentliche Bilanzprüfung (Prüfung der Aktiva Qualität) und schließlich einen Stresstest, den wir in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) ausführen werden.

Bei der Risikobewertung geht es darum, die riskantesten Anlageklassen und Portfolios zu bestimmen. Faktoren wie Refinanzierungs- und Liquiditätsrisiken werden dabei unter die Lupe genommen.

Aufbauend auf der Risikoanalyse, die bereits begonnen hat, ist die eigentliche Bilanzprüfung ist für das erste Halbjahr nächsten Jahres angedacht, also nach der Erstellung der Jahresabschlüsse für 2013. Dann sehen wir uns stichprobenartig einzelne Vermögenswerte in den identifizierten Portfolios detailliert an. Dabei schauen wir auch auf eine angemessene Risikovorsorge bei den Banken. Im Kern geht es darum, sicherzustellen, dass sich in den Bilanzen der Banken keine unbekanntes Risiken verstecken, etwa durch unangemessene Klassifizierung oder Bewertung von Aktiva.

So schaffen wir uns einen Überblick, ob die Banken ein überlebensfähiges Geschäftsmodell haben und wo die größten Risiken liegen.

Die eigentliche Bilanzanalyse wird nach einheitlichen Kriterien in drei Phasen durchgeführt:

1. Die Portfolio-Auswahl erfolgt auf Vorschlag der nationalen Aufsichtsbehörden, die von der EZB überprüft und eventuell geändert wird.
2. Während der Durchführung werden die Daten auf Integrität geprüft und Stichproben definiert. Dann wird geprüft, in wieweit die Bewertung der jeweiligen Aktiva, Klassifizierung notleidender Kredite, Pfänder und Rückstellungen angemessen sind.
3. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengetragen, abgeglichen und auf Konsistenz überprüft.

Zwar stehen die Banken im Euroraum inzwischen deutlich besser da als zu Beginn der Krise. Seither haben sie 225 Milliarden Euro frisches Kapital aufgenommen. Zusätzliche Kapitalspritzen von 275 Milliarden Euro haben die Regierungen bereitgestellt. Nichtsdestotrotz kann es sein, dass unsere Untersuchung Kapitallücken aufdeckt.

Dann stellt sich Frage, wie solche Lücken geschlossen werden können. Zunächst müssen betroffene Banken ihren Kapitalbedarf über den Markt decken. Falls einzelne Banken das nötige Kapital nicht aufbringen können, brauchen wir aber auch solide Auffanglösungen.

Während es sich bei der Bilanzanalyse um eine statische Bestandsaufnahme handelt, soll der Stresstest die Diagnose dynamisieren. Unsere Überlegungen gehen dahin, dass dieser Test über einen Zeitraum von drei Jahren reichen wird. Wir sollten dabei mit einem Basisszenario und *einem* Stressszenario auskommen.

Für die Bilanzprüfung und das Basisszenario des Stresstests sehen wir eine Kernkapitalquote (Common Equity (Tier 1)) von mindestens acht Prozent vor. Dies entspricht den Anforderungen von 2014 der Umsetzungsregeln von Basel III.

Eine weitere Frage, die wir derzeit intern diskutieren, dreht sich darum, wie das Engagement in Staatsanleihen zu bewerten ist. Während der Respekt vor der aktuellen Rechtslage gebietet, in der Bilanzanalyse die Kapitalunterlegung von Staatsanleihen mit null Prozent zu belegen und zwischen Banken- und Handelsbuch zu unterscheiden, ist noch keine Entscheidung gefallen, wie die Belastung von Staatsanleihen im Stresstest aussehen wird. Aber allein durch das Marktrisiko und die Zeitachse des Stresstest mit Blick auf die Laufzeiten der Anleihen werden diese Aktiva einer Belastung ausgesetzt sein.

Der Wunsch nach totaler Harmonisierung und Effizienzbemühungen findet manchmal seine Grenzen in der Machbarkeit. So hat z.B. die EBA „notleidende Kredite“ umfassend und einheitlich definiert. Um Rechtskraft zu erlangen, muss diese Definition aber noch von der Kommission abgesegnet werden. Obwohl wir uns auf diese Definition beziehen, werden einige Banken nicht in der Lage sein, ihre internen Systeme zeitgerecht anzupassen. Deshalb ist eine vereinfachte Variante als Mindeststandard anerkannt worden. Diese geht immerhin weiter als der bestehende Wirrwarr nationaler Bestimmungen und stellt eine europäische Grundlage dar.

Die nationalen Aufsichtsbehörden sind zuständig, die notwendigen Daten bereit zu stellen. Damit werden wir dem Prinzip der Subsidiarität gerecht. Aber sie tun das nach ganz klaren, einheitlichen Richtlinien. Die schlussendliche Qualitätssicherung und Plausibilitätsprüfung liegt ebenfalls auf zentraler Ebene, also bei der EZB. So stellen wir wieder sicher, dass überall dieselben Bedingungen gelten.

Die umfassende Bewertung ist aber nur die Vorbereitung auf die eigentliche Aufsicht, mit der wir in einem Jahr beginnen werden. Dasselbe Prinzip von gleichen Rahmenbedingungen und maximaler Nutzung nationaler Expertise wird sich in der alltäglichen Arbeit der europäischen Bankenaufseher widerfinden.

Die EZB wird die wichtigsten Banken im Euroraum direkt beaufsichtigen. Um einheitliche Bedingungen zu gewährleisten und gleichzeitig dem Subsidiaritätsprinzip gerecht zu werden, richten wir dazu gemeinsame Aufsichtsteams ein. So harmonisieren wir die Aufsicht zentral und nutzen die Expertise der nationalen Aufsichtsbehörden.

Ich möchte gerne mit einem Beispiel verdeutlichen, was „gemeinsame Aufsichtsteams“ eigentlich heißt: Für die Aufsicht einer Großbank wird ein Team von EZB-Aufsehern und nationalen Aufsehern unter einem zentralen Koordinator der EZB zuständig sein. Für jedes der Euroländer in dem diese Grossbank aktiv ist, wird es einen Sub-Koordinator von der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörde geben. Der hauptverantwortliche Koordinator der EZB wird für den letzten Qualitätscheck zuständig sein. Er oder sie ist auch verantwortlich für die Berichterstattung an das Aufsichtsgremium (Supervisory Board).

Dass die EZB nur die wichtigsten Banken direkt beaufsichtigt heißt nicht, dass für alle anderen Institute weiterhin nationale Bedingungen gelten. Bei der Aufsicht werden für alle Banken dieselben Regeln und Verfahren angewandt. Wir haben zum Beispiel einheitliche Bögen für die Datenmeldung erstellt. Auch die Vor-Ort-Prüfungen unterliegen alle demselben Schema.

Die Ausführung liegt weiterhin bei den nationalen Aufsichtsbehörden, aber die EZB, als etablierte supranationale Institution, hat das letzte Wort. Sie kann auch jederzeit die Aufsicht einer Bank direkt übernehmen, wenn sie dies für angemessen hält. Beides stellt sicher, dass einheitliche Kriterien nicht nur auf dem Papier stehen, sondern auch in der Praxis gelten.

Kurz: der gemeinsame Aufsichtsmechanismus sorgt für ein vereinheitlichtes System der Bankenaufsicht. Gleichzeitig läuft die Aufsicht über kleinere Institute weiterhin dezentral. So gewährleisten wir einerseits gleiche, Bedingungen für alle – ganz im Sinne einer weiteren Integration des europäischen Binnenmarktes. Gleichzeitig nutzen wir die Expertise nationaler Aufseher.

Dieses Zusammenspiel von nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB auf supranationaler Ebene bringt mindestens drei Vorteile mit sich:

Erstens senken harmonisierte technische Standards die Kosten für Banken. Sie vereinfachen es auch, den Zustand von Banken über Grenzen hinweg zu vergleichen.

Zweitens können nationale Aufsichtsbehörden sich einfacher koordinieren, wenn es darum geht, grenzüberschreitend tätige Banken zu beaufsichtigen. Das macht das ganze wesentlich effizienter als die bestehenden Colleges of Supervisors, die nur noch für Banken außerhalb des neuen Regimes unter der Federführung der EZB bestehen bleiben.

Drittens stellt die EZB als unabhängige supranationale Institution sicher, dass Bankenaufsicht künftig nicht mehr von nationalen Motiven geprägt ist. Sie wird vielmehr im europäischen

Interesse stattfinden.

Eine supranationale Bankenaufsicht alleine, wird die Fragmentierung am europäischen Finanzmarkt allerdings nicht überwinden. Wir brauchen dazu auch entsprechend europäische Lösungen für die Bankenabwicklung.

Bankenabwicklung

Staaten und ihre Banken sind in Europa sehr eng verzahnt. Die spreads von Ausfallversicherungen (credit default swaps, CDS) von Banken und Staaten im Euroraum korrelieren fast perfekt. Über den Zeitraum von Anfang 2010 bis August dieses Jahres liegt der Korrelationskoeffizient der durchschnittlichen CDS spreads großer und komplexer Bankengruppen im Euroraum mit den CDS spreads ihrer Heimatländer bei 0.9. In den USA hingegen liegt dieser Wert bei knapp 0.2.

Diese enge Verzahnung zwischen Staaten und ihren Banken soll mit europaweit harmonisierten Sanierungs- und Abwicklungsregeln gelockert werden. Im Kern geht es dabei immer wieder um dieselbe Frage: wer zahlt, wenn eine Bank in Schieflage gerät?

Dafür sieht die geplante Richtlinie zur Harmonisierung der Bankensanierung und Abwicklung (BRRD) eine klare Haftungsreihenfolge vor. Zunächst sind die Eigentümer der Bank gefragt, die Aktionäre, dann die Gläubiger. Erst zu allerletzt darf dann auch der Staat einspringen.

Meiner Meinung nach bieten diese Regeln aber immer noch zu viel nationalen Spielraum. Und das bringt mich zurück zum Grundkonzept. Ein gewisser Spielraum im einheitlichen Regelwerk kann mit Blick auf die Finanzstabilität durchaus angemessen sein. Dann muss die Anwendung dieser Regeln aber *supranational* erfolgen, damit wirklich überall dieselben Bedingungen gelten. Wenn die Entscheidungshoheit aber bei *nationalen* Entscheidungsträgern liegt, dann müssen die Regeln so rigide sein, dass wir trotzdem einheitliche, europäische Bedingungen haben.

Problematisch wird es, wenn der Spielraum im Regelwerk dazu führt, dass die vorgesehene Aktionärs- und Gläubigerbeteiligung nur in finanziell klammen Ländern voll zum Einsatz kommt. Wenn Gläubiger darauf setzen, dass eine Bank aus einem Land mit relativ gesunden Staatsfinanzen im Notfall mit Steuergeldern gerettet wird, sie bei Banken aus Krisenländern aber selber einspringen müssen, dann werden sie kaum denselben Zinssatz akzeptieren. Das führt dann wiederum zu einer stärkeren Fragmentierung des Finanzmarktes, weil Banken mit so einer impliziten Staatsgarantie deutlich geringere Refinanzierungskosten haben. Laut einer Studie der OECD sparen die 17 größten deutschen Banken aufgrund dieser impliziten Garantie jährlich Zinsen, die sich auf mehr als 20 Milliarden Euro belaufen. ^[1]

Sobald der gemeinsame Bankenabwicklungsmechanismus steht, wird die geplante Abwicklungsbehörde die Regeln überall einheitlich anwenden. Dann kann ein gewisser Ermessensspielraum durchaus aus Gründen der Finanzstabilität gerechtfertigt sein. Denn ihm steht dann eine zentrale Durchführungsbehörde gegenüber.

Aufgabe dieser einheitlichen Abwicklungsbehörde wird sein, für zwei Dinge zu sorgen: erstens, dafür, dass nicht mehr lebensfähige Banken mit möglichst geringen Kosten abgewickelt werden; und zweitens dafür, dass diese Kosten von denjenigen getragen werden, die sie verursacht haben – nicht vom Steuerzahler.

An dieser Stelle lohnt sich ein kurzer Blick über den Atlantik: Das amerikanische Pendant zu so einer einheitlichen Abwicklungsbehörde ist die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Sie hat seit 2008 etwa 490 Banken abgewickelt – ohne, dass das zu großen Finanzmarkturbulenzen geführt hätte. Und auch der Steuerzahler ist weitgehend verschont geblieben. Davon können wir in Europa durchaus lernen.

Bei 450 dieser Bankenabwicklungen hat die FDIC unter anderem auf Fusionen und Übernahmen gesetzt. Das hat sich bewährt. Dadurch dass Geschäftsteile angeschlagener Banken von anderen Banken aufgekauft worden, sind die Kosten, die von scheiternden Banken verursacht wurden, größtenteils vom Bankensektor selber übernommen worden. Sie mussten also nicht vom Steuerzahler geschultert zu werden.

In Europa ist hingegen in der Regel der Staat eingesprungen, wenn eine Bank

zusammenzuberechnen drohte. Das ist einer der Gründe, warum manche dieser Länder selber schließlich Hilfen im Rahmen eines EU-IWF Programms in Anspruch nehmen mussten.

Die Strategie der FDIC, dagegen, hat zu einem besser integrierten und belastbarerem Bankensektor beigetragen.

Bisher waren gerade grenzüberschreitende Übernahmen als Sanierungsstrategie im Euroraum aber kaum denkbar. Zum einen sind viele Banken nicht willens Geschäftsteile anderer Banken im Ausland zu übernehmen. Zum anderen wäre bei so einer Strategie enge Koordination nationaler Abwicklungsbehörden gefragt.

Diese Koordination hat sich bisher als schwierig erwiesen. Deshalb stehe ich auch der Idee eines losen nationalen Netzwerkes von Abwicklungsfonds im Rahmen eines gemeinsamen Abwicklungsmechanismus skeptisch gegenüber. Meiner Meinung nach brauchen wir auch hier klare Verantwortungslinien und eine europäische Lösung.

Daher begrüße ich den Vorschlag der Europäischen Kommission zum einheitlich Abwicklungsmechanismus. Denn er sieht ein einheitliches europäisches System, eine einheitliche Behörde und einen einheitlichen Fonds vor.

Nun gilt es, dass aus diesem Vorschlag auch wie vorgesehen bis Anfang 2015 ein arbeitsfähiger Abwicklungsmechanismus wird. Denn wir brauchen in Europa dringend eine komplette Bankenunion. Mit beiden Grundelementen: einheitlicher Aufsicht und einheitlicher Abwicklung. Da der Fonds mit Mitteln aus den Banken gespeist werden soll, dies jedoch Zeit kosten wird, stellt sich vor allem die Frage nach den Übergangslösungen. Diese werfen wiederum Verteilungsfragen auf. Grundsätzlich sollen nationale Fehler der Vergangenheit nicht von einem gemeinsamen Fonds finanziert werden. Wenn allerdings der Wille zur Überbrückung nicht vorhanden ist, wird die Glaubwürdigkeit der neuen Architektur zur Stärkung der Währungsunion in Frage gestellt.

Schluss

Ich möchte abschließend noch einmal zusammenfassen. Erfolgreiche europäische Politikgestaltung funktioniert nur, wenn wir die richtige Balance finden zwischen Ermessensspielraum und Zentralisierung. Gleichzeitig gilt das Subsidiaritätsprinzip.

Beidem tragen wir beim Aufbau der gemeinsamen Bankenaufsicht Rechnung. Es sollte auch bei der Ausgestaltung des gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus gelten. Da gibt es noch ein paar Details auszuhandeln.

Ich glaube, das kann gut funktionieren, wenn wir uns noch einmal auf die Grundkonzepte besinnen. Denn über die sind wir uns alle heute sicher einig: Ich denke, wir alle wollen einen funktionierenden europäischen Finanzmarkt. Banken, die vernünftig beaufsichtigt werden und die notfalls abgewickelt werden können, ohne die Finanzstabilität zu gefährden oder unnötig hohe Kosten für den Steuerzahler zu verursachen.

Das sollte der Leitfaden für die weitere Ausgestaltung der Bankenunion sein.

Das Ziel ist also klar. Jetzt müssen wir nur noch zusehen, dass wir dort auch zügig ankommen. Um mit den Worten eines berühmten Frankfurter Dichters zu enden: „Vom Ziel haben viele Menschen einen Begriff, nur möchten sie es gerne schlendernd erreichen“ (Johann Wolfgang von Goethe).

[1] Schich, Sebastian and Lindh, Sofia (2012) „Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand?“, OECD Journal: Financial Market Trends, 2012 (1).

Europäische Zentralbank Generaldirektion Kommunikation und Sprachendienst Kaiserstraße 29, D-60311
Frankfurt am Main Tel.: +49 69 1344 7455 E-Mail: info@ecb.europa.eu | Website: www.ecb.europa.eu |
Ansprechpartner für Medienvertreter

Nachdruck nur mit Quellenangabe gestattet.



<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp131118.de.html>