



ESMT
European School
of Management
and Technology

Prof. Jörg Rocholl, PhD
President
Ernst & Young Chair in Governance and Compliance

ESMT European School of Management
and Technology GmbH
Schlossplatz 1
10178 Berlin, Germany
Tel.: +49 (0)30 212 31 1010
Fax: +49 (0)30 212 31 1012
Email: joerg.rocholl@esmt.org

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zu dem

- **Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ (Drucksache 17/13470)**
- **Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte – für eine starke europäische Bankenunion zur Beendigung der Staatshaftung bei Bankenkrisen (Drucksache 17/11878)**

Selten haben Entscheidungen derart kontroverse Diskussionen ausgelöst wie die EU-Gipfelbeschlüsse im Juni und Dezember 2012 zur Einführung einer Bankenunion. Während Befürworter der Bankenunion in ihr eine wirksame Möglichkeit sehen, der systemischen Konsequenzen der Schulden von Staaten und Banken Herr zu werden, befürchten Gegner eine weitreichende Vergemeinschaftung von Risiken zu Lasten von Steuerzahlern und Sparern in ganz Europa. Es besteht also größter Bedarf, Chancen und Risiken einer Bankenunion in Europa genauer bewerten zu können. Gleichzeitig ist es wichtig, diejenigen Elemente zu identifizieren, die eine Bankenunion zu einem Erfolg werden lassen können. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage nach der Gestaltung einer Bankenaufsicht, die eine stabile und nachhaltige Grundlage für die weiteren Schritte zur Schaffung einer Bankenunion bilden könnte.

Hintergrund

Das häufig geäußerte, langfristige Ziel der Einführung einer Bankenunion besteht darin, eine zentrale Herausforderung der gegenwärtigen Schuldenkrise in Europa zu lösen, nämlich die enge Verflechtung zwischen Banken und Staaten. Diese rührt daher, dass die Banken traditionell stark in Staatsanleihen investieren, wozu, neben anderen Gründen, beiträgt, dass der Staat den Banken Privilegien bei den Investitionen in Staatsanleihen einräumt, wie die fehlende Eigenkapitalunterlegung und die fehlenden Größenbeschränkungen. Die Ergebnisse der europaweiten Stresstests, zum Beispiel im Dezember des Jahres 2011, zeigen deutlich, dass die Banken häufig ein Vielfaches ihres Eigenkapitals in Staatsanleihen investieren, sowohl ihrer Heimatstaaten als auch anderer Staaten. Die direkte Konsequenz ist, dass Banken unweigerlich Probleme bekommen, wenn diese Staaten Probleme bekommen und die Anleihen dieser Staaten dadurch an Wert verlieren. Umgekehrt können Banken Probleme für ihre Heimatstaaten verursachen, wenn sie ihre eingegangenen Risiken nicht mehr bewältigen können und um staatliche Hilfe bitten müssen. Diese Hilfe wiederum kann Staaten überfordern, womit ein klassischer Teufelskreis beginnt. Die Einführung einer Bankenunion soll diesen Teufelskreis durchbrechen, indem sie die Verflechtung zwischen Banken und Staaten löst. Sie bringt aber auch die signifikante Gefahr mit sich, dass Staaten die notwendige Restrukturierung ihrer Banken unterlassen und hoffen, die daraus entstehenden Lasten zumindest teilweise den Steuerzahlern und Sparern anderer Staaten aufzubürden. Diese Gefahren sind nicht abstrakt, denn gerade in Spanien hat sich der Restrukturierungsprozess heimischer Banken als sehr langsam und zäh erwiesen.

Prinzip einer einheitlichen Bankenaufsicht am wenigsten umstritten

Das von allen Elementen einer Bankenunion prinzipiell am wenigsten umstrittene Element ist die Schaffung einer europaweiten und nach einheitlichen Regeln operierenden Bankenaufsicht. Die Vorzüge einer solchen tatsächlich funktionierenden Aufsicht werden offensichtlich, wenn man die Komplexität betrachtet, die sich bei der Aufsicht nationaler Behörden über international operierende Banken ergeben. Dabei sollte betont werden, dass eine solche Aufsicht, gerade dann wenn sie politisch unabhängig agieren kann, auch für Deutschland durchaus Vorteile bringen kann. Eine gängige Annahme ist, dass die Probleme im Bankensektor vor allem die Peripherieländer des Euroraums betreffen. Die Probleme in diesen Ländern sind in der Tat groß, wie das Beispiel Spaniens eindrucksvoll zeigt. Wenn man aber die Verluste für die Steuerzahler in Deutschland betrachtet, die durch die Rettungsaktionen für deutsche Banken entstanden sind, dann kann man nicht guten Gewissens behaupten, dass die Bankenaufsicht in

Deutschland über jeden Zweifel erhaben sei. Es drängt sich eher der Eindruck auf, dass wirklich einschneidende und nachhaltige Reformen, gerade bei den Landesbanken, erst auf europäischen Druck hin geschehen sind. So sind sowohl die Abschaffung der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast im Jahr 2001, hier allerdings mit der höchst problematischen Übergangsfrist bis zum Jahr 2005, als auch die Abwicklung der West LB das Ergebnis europäischer Interventionen. Es ist unklar, ob diese weitreichenden Entscheidungen ohne diese Interventionen zustande gekommen wären.

Umsetzung dagegen höchst umstritten

Sehr viel kritischer wird die Frage diskutiert, wo die Bankenaufsicht angesiedelt und wie sie genau ausgestaltet werden soll. Hier ist vor allem die Entscheidung, die Bankenaufsicht bei der Europäischen Zentralbank (EZB) anzusiedeln, stark kritisiert worden. Die Kernfrage ist, ob dadurch die Rolle und vor allem die Unabhängigkeit der EZB gefährdet sind. Dazu ist es hilfreich, sich nochmals die in den Abschnitten 171/172 des sogenannten De-Larosièrè-Berichts geäußerten Bedenken vor Augen zu führen.¹ Dabei geht es vor allem um drei Punkte:

- 1) Interessenkonflikte: „Die EZB ist in erster Linie für die Erhaltung der Geldstabilität zuständig. Würden ihr darüber hinaus noch Aufgaben auf Mikroebene übertragen, könnte sich dies auf ihr eigentliches Mandat auswirken.“
- 2) Unabhängigkeit: „Bei einer Krise wird die Aufsichtsbehörde aufgrund der Tatsache, dass unter Umständen Steuergelder benötigt werden, in ständigem Kontakt mit den Finanzgebern (in der Regel den Finanzministerien) stehen. Dies könnte politischen Druck und Einmischung nach sich ziehen und so die Unabhängigkeit der EZB gefährden.“
- 3) Operative Expertise: „Da einige EZB-/ESZB-Mitglieder über keinerlei Fachkompetenz im Bereich der Aufsicht verfügen, wäre es extrem schwierig, die EZB mit mikroprudentiellen Aufgaben zu betrauen.“

Die Schlussfolgerung des Berichts ist daher klar: „Aus all diesen Gründen ist die Gruppe der Auffassung, dass die EZB nicht mit der Beaufsichtigung von Einzelunternehmen betraut werden sollte.“ Neben diese Bedenken tritt ein weiterer Punkt: Jede noch so effiziente Bankenaufsicht wird nicht verhindern können, dass es zu Schieflagen im Bankensektor kommen kann. Diese Schieflagen sind immer mit Reputationsgefahren für die Bankenaufsicht verbunden, wiegen

¹ The High-Level Group of Financial Supervision in the EU, 2009

aber im Fall der EZB besonders schwer, da sie als supranationale Zentralbank in besonderem Maße vom Vertrauen der Öffentlichkeit abhängig ist.

Trotz dieser schwerwiegenden Bedenken ist die Entscheidung zur Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der EZB gefallen, vermutlich auch deshalb, weil der zeitliche Druck die Suche nach Alternativen wesentlich eingeschränkt hat. Dieser Aspekt macht die Frage nach der Ausgestaltung der Bankenaufsicht innerhalb der EZB umso dringender. Das Prinzip dabei muss klar sein: Eine Bankenaufsicht bei der EZB darf keine Einflussmöglichkeiten auf die Geldpolitik haben, genau so wenig wie die Geldpolitik Einfluss auf die Bankenaufsicht haben darf. Beide Funktionen sind klar voneinander zu trennen. Doch bei genauerer Betrachtung der Beschlüsse kommen Zweifel an der Umsetzung dieses Grundsatzes auf:²

- 1) Die Entscheidungen zur Bankenaufsicht sollen im Aufsichtsgremium getroffen werden. Der stellvertretende Vorsitzende dieses Gremiums soll auf folgende Weise bestimmt werden: „Der stellvertretende Vorsitzende des Aufsichtsgremiums wird aus den Mitgliedern des Direktoriums der EZB ausgewählt.“ Damit gibt es in der Person des Stellvertreters unmittelbar eine Ämterdopplung für den Bereich der Geldpolitik und der Bankenaufsicht, was als kritisch zu betrachten ist.
- 2) Entscheidungen in diesem Gremium sollen in der folgenden Weise getroffen werden: „Das Aufsichtsgremium fasst seine Beschlüsse mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder. Jedes Mitglied hat eine Stimme. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.“ Es ist kritisch zu überprüfen, ob diese Stimmengewichte bei Entscheidungen mit möglichen fiskalischen Konsequenzen angemessen sind.
- 3) Weiterhin sind die in Artikel 16 beschriebenen Grundsätze zur Unabhängigkeit als zu allgemein zu betrachten. Ähnlich ist die Beschreibung der Arbeitsweise der in Artikel 18 beschriebenen Schlichtungsstelle unklar. Die jeweiligen Prozeduren bedürfen einer genaueren Regelung.

Diese Punkte müssen umfassend geklärt werden. Zu begrüßen ist hingegen die angedachte Arbeitsteilung zwischen nationaler und internationaler Ebene, greift diese doch die grundsätzliche Kritik auf, dass die EZB derzeit nicht die operative Expertise und Kapazität aufweist, um alle Banken im Euroraum zu beaufsichtigen. Es ist daher richtig, die nationalen

² Ratsdokument 7776/1/13 REV 1, 16. April 2013.

Aufsichtsbehörden nachhaltig miteinzubeziehen. Dabei muss allerdings sichergestellt werden, dass in allen Mitgliedsländern einheitliche Standards gelten. Insbesondere eine internationale Besetzung der Aufsichtsteams ist daher wünschenswert und notwendig.

Schlussfolgerung

Die Umsetzung der europäischen Beschlüsse zur Schaffung einer Bankenunion stellt eine Mammutaufgabe dar. Die Etablierung einer einheitlichen Bankenaufsicht ist dabei vermutlich einer der weniger kontroversen Schritte. Aber auch hier sind wichtige Elemente zu beachten, um die Rolle und die Unabhängigkeit der EZB zu wahren.

Berlin, 30. Mai 2013

Prof. Jörg Rocholl, Ph.D.