

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Bundestag Finanzausschuß:

Verordnungsentwurf gemeinsame europäische Bankenaufsicht

Guntram B. Wolff, Bruegel

Es wird empfohlen, dem Gesetzesentwurf für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäischen Zentralbank (EZB) zuzustimmen. Die gemeinsame Bankenaufsicht ist von zentraler Bedeutung für die Bankenunion, welche als notwendig für die Stabilität des Euroraums eingeschätzt wird. Eine gemeinsame Aufsicht kann auch dazu beitragen, die aus Banken Krisen resultierenden Kosten für den Steuerzahler zu reduzieren. Bedenken bezüglich der Trennung von Geldpolitik und Aufsicht, der Interessen der Länder außerhalb des Euroraums und des Subsidiaritätsprinzips bei der Aufsicht kleiner Institute sind in der Einschätzung des Gutachters im derzeitigen Entwurf zufriedenstellend berücksichtigt worden, so dass empfohlen wird, zügig zuzustimmen.

Begründung

In einem auf europäischer Ebene integriertem Bankenmarkt kann ohne eine Regulierung und Aufsicht der Banken auf gleicher Ebene keine Finanzmarktstabilität gewährleistet werden. Der gemeinsame Finanzraum in der Euro-Zone ist im Zuge der Krise immer weiter fragmentiert worden (Merler und Pisani-Ferry 2012). Ein entscheidender Grund für diese Fragmentierung war die negative Rückkopplung von schwachen Banken mit schwachen Staatshaushalten. Dies hat zu einer massiven Divergenz der Finanzierungsbedingungen in Europa geführt, die sich negativ auf Wohlstand und Beschäftigung auswirken. Diese Divergenz ist zum Teil auch auf nationale regulatorische Handlungen zurückzuführen.¹ Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben deshalb im Gipfelbeschluss vom Juni 2012 beschlossen, diese negative Rückkopplung zwischen Banken und Staaten zu beenden.²

Zum Erreichen dieses Zieles wird gemeinhin eine sogenannte Bankenunion als unerlässlich betrachtet. Zu ihr gehören eine gemeinsame Bankenaufsicht, Bankenrestrukturierungsmechanismen und

¹ Bloomberg (2013) und andere Nachrichtenagenturen zitieren die EU Kommission in ihrer Mitteilung vom 4. Februar 2013 wie folgt: "The Commission took this action because it had been made aware that, on several occasions, national bank supervisors acted independently to impose allegedly disproportionate prudential measures on national banking subsidiaries of cross-border EU banking groups. The alleged measures in question include capital controls, restrictions on intra-group transfers and lending, limiting activities of branches or prohibiting expatriation of profits. These would have the effect of 'ring-fencing' assets, which could, in practice, restrict cross-border transfers of banks' capital and potentially constrain the free flow of capital throughout

² EU Gipfelbeschluss vom 29. Juni 2012: „It is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns“ (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf)

Lastenteilungsregelungen (Pisani-Ferry, Sapir, Véron, Wolff 2012). Eine so konstruierte Bankenunion wird es auch erleichtern, private Gläubiger deutlicher an den Kosten von Bankenrettungen zu beteiligen, ohne massive Finanzinstabilitäten zu riskieren (Véron und Wolff 2013). Hauptgrund hierfür ist, dass eine Privatgläubigerbeteiligung in einem System ohne gemeinsame Institutionen immer wesentlich stärker das gesamte Land, in dem die Bank ansässig ist, betrifft. Dies kann, wie im Falle Zyperns zu sehen, sogar letztlich zur Einführung von Kapitalverkehrskontrollen führen.

Europäische Verhandlungen über eine gemeinsame Aufsicht sind jetzt abgeschlossen und es bedarf nur noch der letztinstanzlichen Entscheidung des europäischen Gesetzgebers. Auf Grund des Artikel 23(1) des deutsche Grundgesetzes ist der deutsche Bundestag und der deutsche Bundesrat an dem Verfahren beteiligt. Nach der Zustimmung der beiden deutschen Kammern wird der deutsche Ratsvertreter dem Verordnungsentwurf zustimmen.

Die rechtliche Grundlage des Verordnungsentwurfs ist Artikel 127(6) AEUV. Diese Rechtsgrundlage wurde auch auf deutschen Wunsch früh gewählt und stellt die Europäische Zentralbank in den Mittelpunkt der neu zu schaffenden gemeinsamen Aufsicht. Hieraus sind in der deutschen Debatte insbesondere zwei Bedenken entstanden: die Sorge um eine unzulässige Vermischung von geldpolitischen und Aufsichtsfunktionen und die unzureichende Beteiligung von EU-Ländern außerhalb des Euroraums. Eine weitere Sorge ist die der übermäßigen Zentralisierung von Aufsichtsfunktionen bei der EZB, die zu einer Schwächung kleiner Finanzinstitute führen könnte. Alle drei Punkte werden im folgenden entkräftet.

1) Ist die Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht in der EZB gewährleistet worden?

- a. Die EZB ist eine glaubwürdige Institution und institutionell bestens geeignet, klar definierte Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen. Artikel 18 des Verordnungsentwurfes definiert klare Prinzipien und Mechanismen.
- b. International ist es durchaus üblich, Aufsichtskompetenzen bei Zentralbanken anzusiedeln (siehe Anhang). Es gibt keine Anzeichen, dass dies einen systematischen negativen Einfluss auf die Qualität der Aufsicht oder auf die Höhe der Inflationsraten des Landes hat.
- c. Der bestehende Verordnungsentwurf trennt Geldpolitik und Bankenaufsicht innerhalb der EZB weitestgehend. Für aufsichtsrechtliche Fragen wird eine neues Gremium geschaffen, das unabhängig vom Gouverneurs-Rat agiert und für die Bankenaufsicht zuständig ist. Eine vollständige Trennung kann aber nicht gewährleistet werden, da die EU Verträge die letzte Entscheidungskompetenz im EZB Rat ansiedeln.
- d. Eine Zentralbank fungiert als *Lender of Last Resort* (explizit oder implizit) und stellt die Liquiditätsversorgung des gesamten Bankensektors innerhalb der Euro-Zone sicher. Durch das Erlangen der Aufsichtsverantwortungen können die Risiken für geldpolitische Fehlentscheidungen reduziert werden. Insbesondere ermöglicht die Aufsicht der EZB, insolventen Instituten eben gerade die Banklizenz frühzeitig zu entziehen. Hierdurch wird der Bedarf an Liquiditätsbereitstellung reduziert und man kann verhindern, dass es über lange Zeit Liquidität an insolvente Banken vergeben wird. Sorgen, dass eine Ansiedelung der Aufsichtsfunktionen bei der EZB Interessenskonflikte zwischen der Wahrung der Preisstabilität und Liquiditätsprovision für das Bankensystem in sich bergen könnte,

erscheinen insofern unbegründet. Der beschriebene Interessenskonflikt besteht auch, wenn Aufsichtsfunktionen in anderen Institutionen wahrgenommen werden. Eine verantwortlich handelnde Zentralbank wird auch in einem getrennten System die Stabilität des Finanzsystems im Auge behalten. Gleichzeitig hat sie in einem getrennten System weniger Möglichkeiten, präventiv zu handeln.

2) Interessen von EU Ländern außerhalb der Euro-Zone.

- a. Länder außerhalb der Euro-Zone können durch eine „enge Zusammenarbeit“ mit dem SSM kooperieren (Artikel 6). Der Verordnungsentwurf wurde im Laufe der Verhandlungen diesbezüglich wesentlich verbessert und in der Einschätzung des Gutachters ist eine weitere Berücksichtigung der Interessen der Länder außerhalb des Euroraums bei der derzeitigen vertraglichen Rechtsgrundlage nicht möglich.
- b. Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen sich analog zu den Regelungen der Mitgliedsländer innerhalb des Euroraums den Richtlinien der EZB unterwerfen und notwendige Informationen bereitstellen. Sie können den SSM jederzeit verlassen und daher selbständig entscheiden, ob sie sich einer SSM Aufsichtsentscheidung unterwerfen möchten. Allerdings erscheint diese exit Option als unrealistisch.
- c. Artikel 127(6) des EU Vertrag begrenzt die Einbindung von Ländern außerhalb der Euro-Zone in Entscheidungsprozesse im Rahmen des SSM, da finale Entscheidungen vom Gouverneursrat der EZB getroffen werden müssen. Länder außerhalb der Euro-Zone werden allerdings das gleiche Stimmrecht im EZB Aufsichtsgremium haben wie Länder innerhalb der Euro-Zone. Dieses Gremium wird de facto die Bankenaufsichtsentscheidungen fällen.
- d. In Zentral- und Osteuropa ist das Bankensystem stark mit dem Bankensystem Westeuropas verwoben. Darvas und Wolff (2013) diskutieren die Vor- und Nachteile eines Beitritts der Länder ausserhalb des Euroraums im Detail und sprechen sich grundsätzlich hierfür aus.
- e. Ziel der Aufsicht ist die Finanzstabilität innerhalb der gesamten EU. Dieses Ziel wird unabhängig von der Größe des jeweiligen Landes oder des Mitgliedschaftsstatus in der Euro-Zone verfolgt. Bedenken, dass die Interessen kleiner Länder in der gemeinsamen Aufsicht unzureichend berücksichtigt würden erscheinen unbegründet.

3) Übermäßige Bündelung der Aufsichtskompetenzen bei der EZB?

- a. Der Verordnungsentwurf definiert klare Kriterien dafür, welche Banken direkt von der EZB beaufsichtigt werden und bei welchen Banken die Aufsicht grundsätzlich weiter von nationalen Behörden durchgeführt wird.
- b. Im Anhang wird eine Einschätzung für jedes EU Land durchgeführt, wie viele Banken hierbei unter die direkte EZB Aufsicht fallen. Diese Einschätzung ist nicht entgültig, da einige Parameter dem Gutachter nicht zu Verfügung stehen und sollte somit nur als indikativ betrachten werden. Für Deutschland würde die Aufsicht für ca. 45 Institute direkt von der EZB ausgeübt werden. Dies bedeutet die Beaufsichtigung von bis zu 90% der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems.

- c. Ein Großteil der Banken, insbesondere kleine Banken wie Sparkassen, würde somit nicht direkt von der EZB beaufsichtigt werden. Das Subsidiaritätsprinzip der EU Verträge ist somit gewährleistet.
- d. Die EZB behält sich aber das Recht vor, Aufsichtsbefugnisse für Banken an sich zuziehen. Das Recht, Aufsichtsbefugnisse für jede Bank an sich zu ziehen, leitet sich aus Artikel 13b(1) ab. Die spezifischen Rechte der EZB werden in Artikel 13b(2) beschrieben.
- e. Diese Möglichkeit ist grundsätzlich zu begrüßen. Da auch kleinere Finanzinstitute als Ganzes Risiken für die europäische Finanzmarktstabilität bedeuten können (z.B. spanische *cajas*), ist es sinnvoll und notwendig, das grundsätzliche Aufsichtsrecht für alle Banken bei der EZB anzusiedeln. Auch bei einer zentralisierten Regulierungsaufsicht würden Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip an nationale und sub-nationale Einheiten delegiert sein. Die Informationsvorteile nationaler Aufsichtsbehörden für kleinere Banken würden daher noch immer genutzt.

Die Übertragung von Aufsichtskompetenzen auf die EZB ist der wahrscheinlich wichtigste europäische Integrationsschritt seit der Gründung der Währungsunion. Eine Verzögerung oder Unterbrechung des Gesetzgebungsverfahrens könnte zu einem Vertrauensverlust führen. Der Verordnungsentwurf sieht zahlreiche demokratische Kontrollmechanismen vor. So billigt z.B. das Europäische Parlament die Ernennung des Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums (Artikel 19(2)). Mehr demokratische Kontrolle sollte mittelfristig angestrebt werden, kann aber im bestehenden Vertragsrahmen nur schwer erreicht werden. Die gemeinsame Bankenaufsicht ist ein wichtiger Baustein, um Stabilität in Europa wiederherzustellen. Auch ohne die Schaffung einer gemeinsamen Bankenabwicklungsbehörde wird sie schon einen wichtigen Beitrag zum Gelingen des europäischen Projektes leisten.

Schliesslich sollte man feststellen, dass aus einer gemeinsamen Aufsicht keine direkten Konsequenzen für die Lastenteilung folgt. Die Diskussion über Lastenteilung zwischen privaten Gläubigern, nationalen Steuerzahlern und europäischer Haftung steht erst am Anfang. Grundsätzlich ist anzumerken, dass das Ziel ist, die Kosten für Steuerzahler durch Privatgläubigerbeteiligung zu minimieren. Weiterhin ist zu empfehlen, dass - wenn Steuerzahler an Bankenrettung beteiligt werden müssen - die nationalen Steuerzahler immer einen spürbaren Anteil an den Lasten tragen sollten.

Referenzen

Bloomberg (2013). 'EU Warns of 'Disproportionate' Crackdown on Cross-Border Banking' (4. Februar 2013)

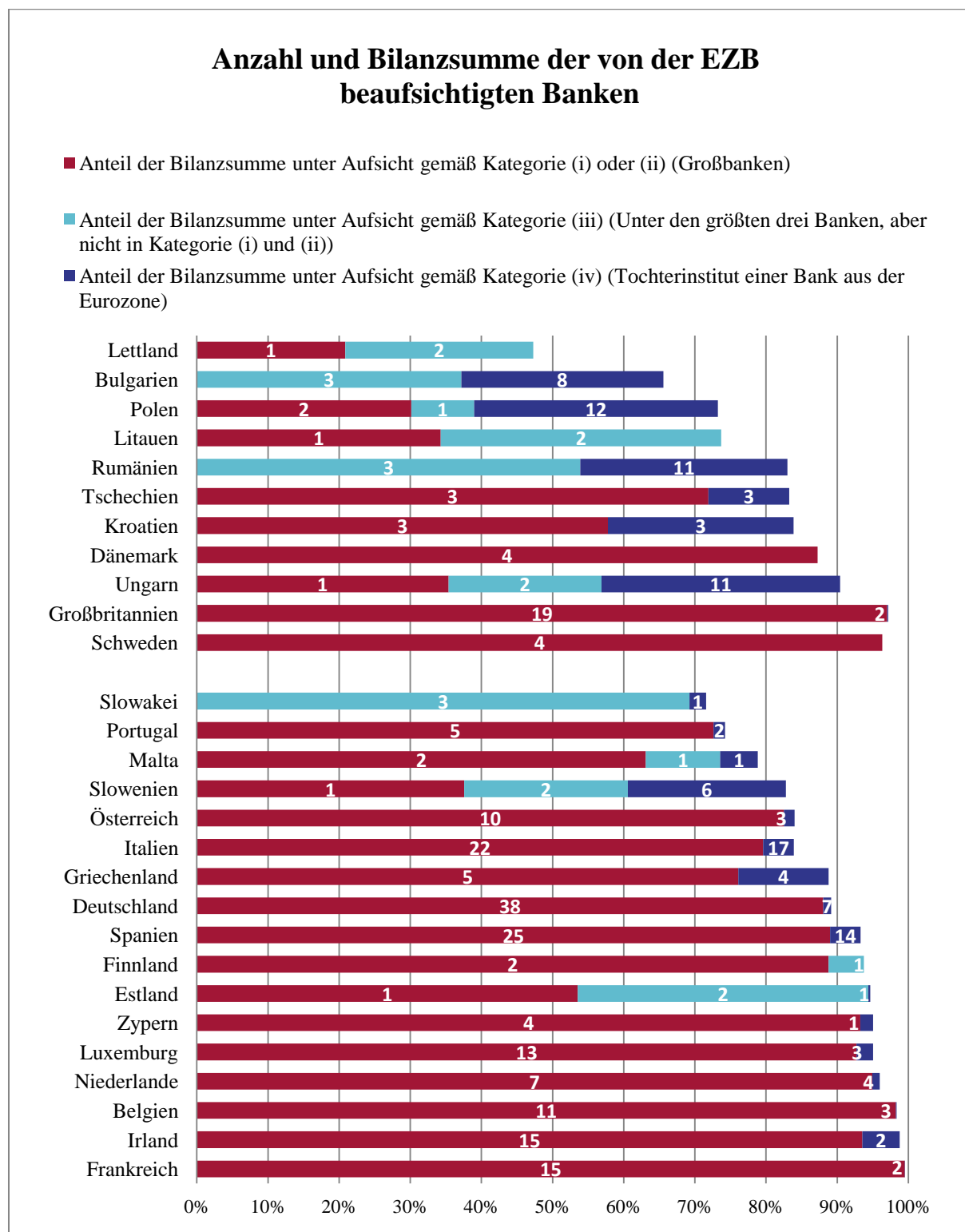
Darvas, Zsolt und Guntram B. Wolff. (2013) 'Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?', *Bruegel Policy Contribution* 2013/06

Merler, Silvia und Jean Pisani-Ferry (2012) 'Sudden stops in the euro area', *Bruegel Policy Contribution* 2012/06

Pisani-Ferry, Jean, André Sapir, Nicolas Véron und Guntram B. Wolff (2012) 'What kind of banking union', *Bruegel Policy Contribution* 2012/12.

Véron, Nicolas und Guntram B. Wolff (2013) 'From supervision to resolution: next steps on the road to European Banking Union', *Bruegel Policy Contribution* 2013/4

Anhang 1: Anzahl und Bilanzsumme der von der EZB beaufsichtigten Banken



*Quelle: The Banker Database*³ und Berechnungen von Bruegel. *Anmerkungen:* Die Schätzungen basieren auf den folgenden Signifikanz-Kriterien:

- i) eine Bilanzsumme von mehr als 30 Mrd. EUR aufweisen oder,
- ii) eine Bilanzsumme von mehr als 20% des Bruttoinlandsproduktes des Mitgliedstaates, in dem die Bank gegründet wurde, jedoch weniger als 5 Mrd. EUR, ausweisen oder,
- iii) zu den drei bedeutendsten Kreditinstituten des Mitgliedstaates gehören, oder
- iv) als Tochterinstitut oder Filiale einer Bankengruppen in teilnehmenden Mitgliedstaaten eine der drei oben genannten Kriterien auf konsolidierter Basis erfüllen.⁴

Die vorliegende Schätzung sollte als eine Annäherung verstanden werden. Die „The Banker“ Datenbank enthält keine Informationen über Filialen sondern ausschließlich Informationen auf der Ebene der Bank-Holding und der Tochterinstitute (sowohl im in- als auch ausländischen Besitz). Daher ist insbesondere die Abgrenzung zwischen Tochterinstituten und Filialen von der Konzernholding aufgrund der Limitierung der Daten nicht möglich und kann zu Verzerrungen in den Ergebnissen führen. Werte für Mittel- und Osteuropa basieren vorwiegend auf Schätzungen nach Kriterium (iv), da das Bankensystem in diesen Ländern von Tochterinstituten und Filialen von Banken aus Ländern der Euro-Zone geprägt wird. In Darvas und Wolff (2013) findet sich eine detaillierte Analyse, wie sich der SSM auf Länder außerhalb der Euro-Zone auswirkt.⁵

³ <http://www.thebankerdatabase.com/>

⁴ Kriterium (iv) ist nicht direkt aus dem Ratsbeschluss abgeleitet, dient aber primär der Abschätzung der Bilanzsumme unter Aufsicht von Banken mit länderübergreifenden Geschäften.

⁵ Darvas, Zsolt und Guntram B. Wolff. 2013.3 'Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?', *Bruegel Policy Contribution*, 2013/06

Anhang 2: Übersicht der Bankenaufsichtskompetenzen in G8 Staaten

	Konzentrierte Aufsicht (eine Behörde)		Geteilte Aufsicht mit Beteiligung der Zentralbank	Aufsichtsbehörde(n)
	Zentral- bank	andere Behörde		
Deutschland			X	Bundesbank, BaFin
USA			X	Federal Reserve, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency
Großbritannien	X			Bank of England
Italien	X			Italienische Zentralbank
Japan			X	Japanische Zentralbank, The Japan Financial Services Authority
Kanada		X		Office of the Superintendent of Financial Institutions
Russland	X			Russische Zentralbank
Frankreich		X		Autorité de Contrôle Prudentiel

Quellen: Nationale Zentralbanken und Aufsichtsbehörden.