



EU-Sachstand

Die Bankenunion – aktueller Stand der Umsetzung

Zusammenfassung:

- Rat und EP haben eine gemeinsame Bankenaufsicht (SSM) und einen gemeinsamen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (SRM) beschlossen.
- In der zweiten Oktoberhälfte 2014 will die Europäische Zentralbank (EZB) in Vorbereitung auf ihre Aufsichtsfunktion die Ergebnisse einer umfassenden Prüfung derjenigen Banken der Eurozone vorlegen, die künftig unter die EZB-Aufsicht fallen.
- Das Bundeskabinett hat vier Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Bankenunion vorgelegt, die der Bundestag bis Oktober 2014 verabschieden soll. Ein weiteres Umsetzungsgesetz steht noch aus.
- Eine Gruppe deutscher Professoren hat Verfassungsbeschwerde gegen die europäische Bankenaufsicht eingereicht.

I. Überblick

Die zukünftige Bankenunion soll auf drei Säulen stehen: der **gemeinsamen Bankenaufsicht** (*Single Supervisory Mechanism*, SSM), dem **gemeinsamen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten** (*Single Resolution Mechanism*, SRM) sowie einem **Sicherungssystem für Bankeinlagen**. Auf die Verordnung für einen **einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM** verständigten sich Rat und Europäisches Parlament (EP) am 15. Oktober 2013.¹ Voraussichtlich ab dem 4. November 2014 übernimmt die EZB die Aufsichtsaufgaben für 120

¹ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank.

Stand: 17. September 2014

Bearbeiter: Michael Miebach, Telefon: 34339, michael.miebach@bundestag.de,

Jan Weder, Telefon: 31375, jan.weder@bundestag.de

Referatsleiter: Ministerialrat Jan Muck Schlichting, Telefon: 32961, vorzimmer.pe2@bundestag.de

Der EU-Sachstand gibt nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegt er in der fachlichen Verantwortung des Verfassers sowie der Referatsleitung. Er ist dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Dieser EU-Sachstand dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.



systemrelevante Geldinstitute der 18 Euro-Länder.² Künftig können auch Nicht-Euro-Staaten auf freiwilliger Basis am einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM teilnehmen (Opt-In).

Am 13. Juni 2013 ermächtigte der Bundestag den deutschen Vertreter im Rat, der Verordnung über die einheitliche Bankenaufsicht zuzustimmen.³ Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Befugnisse im Bereich der Bankenaufsicht bisher auf nationaler Ebene wahrgenommen wurden und nun teilweise auf die EZB übertragen werden sollen. In dieser besonderen Konstellation der vorgesehenen Zuständigkeitsveränderung auf Basis von Art. 127 Abs. 6 AEUV nahm der Gesetzgeber seine Integrationsverantwortung mittels eines Gesetzes gemäß Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz wahr.⁴ Am 14. Mai 2014 wurde die SSM-Rahmenverordnung (*SSM-Framework Regulation*) im Amtsblatt der EU veröffentlicht.⁵ Diese präzisiert die Regelungen der SSM-Verordnung.

Am 15. April 2014 verabschiedete das EP die so genannte **Abwicklungsrichtlinie** zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Banken (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD).⁶ Die Richtlinie harmonisiert das materielle Abwicklungsrecht der EU-Mitgliedstaaten. Zwei Monate später wurde der Gesetzgebungsprozess für die sog. **Abwicklungsverordnung** (SRM-Verordnung) abgeschlossen.⁷ Die SRM-Verordnung etabliert einen zentralisierten europäischen Abwicklungsmechanismus, dessen wesentliche Bestandteile ein **Abwicklungsausschuss**, eine **zentrale Abwicklungsplanung** sowie ein **einheitlicher Abwicklungsfonds** sind. Mithin wird ein institutioneller Rahmen zur Entscheidungsfindung über die Anwendung der im Zuge der BRRD harmonisierten Instrumente errichtet, wobei der räumliche Anwendungsbereich der Verordnung hinter der BRRD zurückbleibt: Sie gilt nur für die Länder, die an der gemeinsamen europäischen Aufsicht (SSM) teilnehmen.

Da bestimmte Fragen in Bezug auf die Vergemeinschaftung der **Abwicklungsfinanzierung** durch den einheitlichen Fonds aus europarechtlichen Gründen nicht durch eine EU-Verordnung geregelt werden konnten, handelten die Mitgliedstaaten insbesondere auf deutsche Initiative parallel zur SRM-Verordnung ein zwischenstaatliches Abkommen (*Intergovernmental Agreement*, IGA) aus, das am 21. Mai 2014 alle EU-Mitgliedstaaten außer Schweden und Großbritannien unterzeichnet haben.

² Am 4. September 2014 hat die EZB eine Liste der bedeutenden und weniger bedeutenden Institute veröffentlicht.

³ Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank vom 25. Juli 2013, Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 20 vom 30. Juli 2013.

⁴ Die Frage, inwiefern die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage Art. 127 Abs. 6 AEUV das Vorhaben trägt, war auch Gegenstand einer Öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss am 3. Juni 2013. Zur Problematik insgesamt siehe auch den Vermerk des (ehemaligen) Referates PA 1 „Rechtliche Fragen zur geplanten Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht auf die Europäische Zentralbank (EZB)“ vom 22. November 2012.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 468/2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

⁶ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012.

⁷ Amtsblatt der EU vom 30. Juli 2014 (L 225).



Entgegen früherer Planung steht ein **gemeinsames Sicherungssystem für Bankeinlagen** nicht mehr auf der Agenda. Die dritte Säule der Bankenunion gilt als dadurch erfüllt, dass die nationalen Einlagensicherungssysteme durch die Richtlinie 2014/49/EU vom 16. April 2014 harmonisiert werden.

II. Schaffung einer einheitlichen Aufsicht (SSM)

Mit dem neuen Aufsichtsmechanismus sollen Fehlentwicklungen in den nationalen Bankensektoren frühzeitig erkannt und korrigiert werden, um negative Wechselwirkungen zwischen Bankensystemen und Staatsfinanzen sowie Ansteckungsgefahren von einzelnen Mitgliedstaaten für die übrigen Mitgliedsländer zu minimieren. Zudem galt es als notwendig, die grenzüberschreitende Aufsicht massiv zu verbessern sowie der Tendenz zu begegnen, dass nationale Aufseher landeseigene Banken schonen (sog. „home bias“).

Im Rahmen des SSM wirken die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten zusammen. Die EZB erhält weitgehende **Aufsichtskompetenzen**, nimmt aber nicht alle von der SSM-Verordnung definierten Aufgaben selbst wahr. Vielmehr beruht der einheitliche Aufsichtsmechanismus auf den Grundsätzen der **Kooperation** und **Dezentralität** zwischen europäischen und nationalen Institutionen.

Für die genaue Aufgabenteilung unterscheidet die SSM-Verordnung zwischen **signifikanten** und **weniger signifikanten** Banken. Ab November 2014 wird die EZB die direkte Aufsicht über rund 130 signifikante⁸ Kreditinstitute der Eurozone übernehmen, auf die knapp 85 Prozent der Gesamtaktiva des Eurogebietes entfallen. Dabei bindet die EZB nationale Aufseher bei der Aufklärung von Sachverhalten und der Vorbereitung von Entscheidungen mit ein und greift auf deren vorhandenen Kapazitäten zurück. So werden für jede signifikante Bank oder Bankengruppe gemischte Arbeiterteams aus EZB und nationalen Behörden installiert. Die in Art. 4 Abs. 1 der SSM-Verordnung genannten Aufgaben umfassen auch hoheitliche Befugnisse.

Die unmittelbare Aufsicht über die anderen, „weniger signifikanten“ Banken verbleibt in den Händen der nationalen Aufsichtsbehörden, allerdings kann die EZB unter bestimmten Bedingungen die Aufsicht auch über diese Banken an sich ziehen (sog. Selbsteintrittsrecht), wenn sie dies zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung hoher Aufsichtsstandards für erforderlich hält. Auch übt die EZB eine Aufsicht über das Gesamtsystem aus.

1. Das Aufsichtsgremium

Das institutionelle Kernelement des SSM ist ein bei der EZB angesiedeltes **Aufsichtsgremium** (*Supervisory Board*), welches die Aufsichtsaufgaben plant und ausführt und dem EZB-Rat Beschlusssentwürfe zur Verabschiedung vorlegt. Das Gremium besteht aus einem hauptamtlichen Vorsitzenden und einem stellvertretenden Vorsitzenden, je einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Mitgliedsländer sowie vier vom EZB-Rat ernannten Vertretern der EZB. Zu den **Aufgaben** der EZB im Rahmen des SSM gehören u. a.:

⁸ Als signifikant gelten diejenigen Institute mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Mrd. EURO oder mehr als 20 Prozent des nationalen Bruttoinlandsprodukts (wenn die Bilanzsumme mindestens 5 Mrd. EURO umfasst), Banken mit direkter EFSF-/ESM-Unterstützung sowie die drei größten Banken in jedem teilnehmenden Mitgliedstaat, vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2013, S. 19.



- die Zulassung von Kreditinstituten sowie der Entzug dieser Zulassung,
- die Gewährleistung der Einhaltung von Regeln bezüglich der soliden Unternehmensführung von Banken,
- die Beurteilung des Erwerbs von qualifizierten Beteiligungen⁹,
- Aufsichtsaufgaben in Bezug auf Sanierungspläne,
- die Festlegung von Anforderungen für Kapitalpuffer von Kreditinstituten.

Um diese Aufgaben erfüllen zu können, überträgt die SSM-Verordnung der EZB eine Reihe **neuer Befugnisse**, darunter Informations- und Untersuchungsrechte, die Möglichkeit, Kreditinstitute vor Ort zu prüfen sowie das Recht, unter bestimmten Bedingungen Verwaltungsanktionen zu verhängen.

Die EZB informiert das EP, den Rat und die Europäische Kommission in einem **Quartalsbericht** über Fortschritte bei der operativen Durchführung der SSM-Verordnung. Dem aktuellen Quartalsbericht¹⁰ zufolge sind die Steuerungsstrukturen des SSM mittlerweile aufgebaut. So hat das Aufsichtsgremium unter der Vorsitzenden Danièle Nouy eine Geschäftsordnung verabschiedet und bereits diverse Beschlussentwürfe erstellt. Auch hat die EZB mit der Einrichtung der gemeinsamen Aufsichtsteams begonnen, die für die Aufsichtsaufgaben eine zentrale Rolle spielen. Noch in Arbeit befindet sich ein **SSM-Aufsichtshandbuch**, in dem die Prozesse, Verfahren und die angewendete Methodik dargestellt werden sollen, die im Zuge der Aufsicht vorgesehen sind.

2. Die Prüfung der Bankbilanzen

Ein zentraler Bestandteil der Vorbereitungen auf die Aufsichtsfunktion ist eine umfassende Überprüfung (*comprehensive assessment*) der Bilanzen jener Institute, die die EZB direkt beaufsichtigen wird. Diese Prüfung besteht erstens aus einer **Risikoprüfung**, die sich auf alle wesentlichen Bankrisiken erstreckt, vergleichbar mit dem Überprüfungsprozess der deutschen Bankenaufsicht. Zweitens nimmt die EZB eine **Bilanzprüfung** vor, bei der es vor allem um die Qualität und Bewertung der Aktiva, aber auch um die Einschätzung von Kreditsicherheiten und um die Risikovorsorge geht. Als drittes Element folgt ein **zukunftsgerichteter Stresstest**, der die Widerstandsfähigkeit der Banken unter verschärften Marktbedingungen simuliert.

Die EZB will die Ergebnisse dieser umfassenden Bewertung in der **zweiten Oktoberhälfte** veröffentlichen. Diejenigen Banken, die Kapitallücken aufweisen, müssen innerhalb von zwei Wochen nach Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse Pläne vorlegen, wie sie die Lücken aufüllen werden. Ab dem 4. November 2014 werden die Aufsichtsteams die Kapitalpläne bewerten und deren Umsetzung begleiten. Je nach Umfang und Beschaffenheit der Deckungslücken haben die Kreditinstitute dafür sechs bis neun Monate Zeit.¹¹

⁹ Eine qualifizierte Beteiligung bedeutet das direkte oder indirekte Halten von mindestens 10 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte eines Unternehmens oder eine andere Möglichkeit der Wahrnehmung eines maßgeblichen Einflusses auf die Geschäftsführung dieses Unternehmens, vgl. Verordnung (EU) Nr. 575/2013 vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012, Art. 4 Abs. 1 Nr. 36.

¹⁰ SSM-Quartalsbericht 3/2014, Fortschritte bei der operativen Durchführung der Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

¹¹ Europäische Zentralbank, Note on the Comprehensive Assessment, Juli 2014.



3. Die Beteiligung der nationalen Parlamente am SSM

Gemäß Art. 20 Abs. 1 der SSM-Verordnung ist die EZB rechenschaftspflichtig und legt dem EP, dem Rat, der Kommission und der Euro-Gruppe jährlich einen **Bericht** über die Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben vor. Zudem soll der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums mindestens zweimal im Jahr an einem **Meinungsaustausch** mit der Eurogruppe über die Aufsichtsaufgaben teilnehmen; bei diesen Treffen sollen auch Vertreter aller teilnehmenden Mitgliedstaaten anwesend sein. Darüber hinaus hat die EZB alle **schriftlichen Fragen** aus der Eurogruppe innerhalb von fünf Wochen schriftlich zu beantworten.

Art. 21 der SSM-Verordnung räumt den **nationalen Parlamenten eigene Beteiligungsrechte** ein. Die EZB leitet ihren Bericht auch den Volksvertretungen der am SSM teilnehmenden Mitgliedstaaten zu. Daraufhin können die Parlamente der EZB **Stellungnahmen** übermitteln und sie **ersuchen**, schriftlich auf ihre Bemerkungen oder **Fragen zu antworten**. Ferner können die Vorsitzenden oder ein Mitglied des Aufsichtsgremiums zu einem „Gedankenaustausch über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten“ eingeladen werden (Art. 21 Abs. 3 SSM-Verordnung). Offen ist die Frage, inwiefern im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts ein Informationsaustausch mit dem Vertreter der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Aufsichtsgremium des SSM denkbar ist oder ob die Unabhängigkeit der EZB dem entgegensteht.

Europäisches Parlament und EZB sowie Rat und EZB haben jeweils **interinstitutionelle Vereinbarungen** geschlossen, mit denen die beiden Gesetzgebungsorgane starke Kontrollrechte erhalten, die weiter gehen als die Rechte der nationalen Parlamente.¹²

Zudem sieht das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) **Unterrichtungspflichten** der Bundesregierung vor. Gegenstand sind jene Informationen zur EZB-Bankenaufsicht, die der Bundesregierung vorliegen. Somit müssten dem Bundestag auch die Informationen zukommen, die der Rat und die Euro-Gruppe erhalten, d.h. im Wesentlichen die Auskünfte des Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums auf Verlangen der Euro-Gruppe sowie mündliche oder schriftliche Antworten der EZB auf Fragen, die ihr von der Euro-Gruppe gestellt werden.

4. Rechtliche Bedenken gegenüber dem SSM

Eine Gruppe von Professoren um Markus C. Kerber, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik an der TU Berlin, hat im Juli **Verfassungsbeschwerde** gegen die gemeinsame europäische Bankenaufsicht eingelegt. Die entsprechende Begründung für das Bundesverfassungsgericht liegt dem Deutschen Bundestag bislang nicht vor. Zeitungsberichten¹³ zufolge vertreten die Kläger u.a. die Auffassung, die Übertragung von Aufsichtsaufgaben und -befugnissen auf die EZB sei von den europäischen Verträgen nicht gedeckt; der in der SSM-VO zitierte Art. 127 Abs. 6 AEUV, auf den sich der gemeinsame Aufsichtsmechanismus stützt,

¹² Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben (2013/694/EU), Amtsblatt der EU vom 30. November 2013 (L 320/1); Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM), Rats-Dok-Nr. 15963/13.

¹³ Vgl. beispielsweise „Kerber lässt nicht locker“, Welt am Sonntag vom 27. Juli 2014.



reiche als Rechtsgrundlage nicht aus. Zudem stellen aus Sicht der Kläger die Entscheidungsstrukturen der von der EZB wahrgenommenen Aufsicht einen Bruch des EU-Rechts dar, weil der EZB-Rat über ein Vetorecht an Aufsichtsentscheidungen beteiligt ist und so in einen Interessenkonflikt mit seinem geldpolitischen Auftrag gerate.

Für **juristische Diskussionen** sorgt überdies der Regelungsgehalt von **Art. 4 Abs. 3 der SSM-Verordnung**, wonach die EZB zur Anwendung nationaler Rechtsvorschriften verpflichtet wird, sofern diese Vorschriften auf Richtlinien beruhen oder mit ihnen „Wahlrechte“ aus Verordnungen umgesetzt werden. Die Anwendung nationaler Gesetze durch ein Unionsorgan ist ein Novum und entspricht nicht der bisherigen Systematik des Verwaltungsvollzugs in der EU. In der Literatur wird deswegen argumentiert, die Anwendung nationalen Rechts durch Unionsorgane stehe der Kompetenzordnung des Grundgesetzes entgegen, verstoße gegen das Prinzip der demokratischen Legitimation der Verwaltung aus Art. 20 Abs. 2 GG und sei mit dem rechtsstaatlichen Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar. Zugleich werde dabei gegen das unionsrechtliche Subsidiaritäts- und Demokratieprinzip verstoßen.¹⁴

Die **Bundesbank** spricht diesbezüglich von einem „sehr ungewöhnlichen“ Regelungsgehalt. Die Konstruktion dürfte, so die Bundesbank, zu „nicht unerheblichen praktischen Problemen“ führen, weil die EZB bei der Wahrnehmung eines „Vollzugs in umgekehrter Richtung“ eine große Anzahl nationaler Rechtsordnungen einschließlich des verwaltungsrechtlichen Kontextes berücksichtigen müsste.¹⁵

III. Die Sanierung und Abwicklung von Banken

Im Verlauf der Finanzkrise sahen sich einige europäische Staaten gezwungen, in Not geratene Banken mit Steuermitteln zu retten, um negative Folgen für die Gesamtwirtschaft abzuwenden. In der Folge verschlechterte sich die finanzielle Situation einiger dieser Mitgliedstaaten drastisch, wodurch die Ertrags- und Solvenzlage des Bankensystems weiter abnahm (sog. Teufelskreis aus Banken- und Staatsschuldenkrise).¹⁶ Nicht zuletzt wird befürchtet, dass die daraus entstehende Rettungserwartung der Marktteilnehmer zu leichtsinnigem ökonomischen Handeln führt („moral hazard“).

Mittels der **Abwicklungsrichtlinie** (BRRD) und der **Abwicklungsverordnung** (SRM-Verordnung) will die EU Staatshaushalte gegen krisenhafte Entwicklungen des Bankensystems resistenter machen, indem die Möglichkeit geschaffen wird, Banken im Fall des Scheiterns zu sanieren oder abzuwickeln, ohne staatliche Gelder einsetzen zu müssen. Stattdessen sollen künftig zunächst die **Anteilseigner** und **Gläubiger** die Verluste tragen (sog. Bail-in). In einem zweiten Schritt wird ein von den Banken finanzierter **Abwicklungsfonds** einspringen.

¹⁴ Enrico Peuker, Die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften durch Unionsorgane – ein Konstruktionsfehler der europäischen Bankenaufsicht, in: Juristenzeitung, 69. Jahrgang, Hefte 15/16, August 2014, S. 764-771.

¹⁵ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2013, S. 21.

¹⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2011/2012, S. 138 f.; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2013, Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion, S. 16.



1. Die Bank Recovery Resolution Directive – BRRD

Die BRRD harmonisiert die nationalen Sanierungs- und Abwicklungsinstrumente und schafft gemeinsame Abwicklungsprinzipien und -prozesse, während für die Anwendung dieser Instrumente weiterhin die nationalen Behörden zuständig bleiben.¹⁷

Die Abwicklungsrichtlinie enthält sowohl Instrumente der **Frühintervention** („early intervention“) (Art. 27-30 BRRD) und **Sanierung** (Art. 5-9 BRRD) als auch Instrumente zur **Abwicklung** (Art. 31-34 BRRD) von Banken. Um den Abwicklungsfall schon im Vorfeld abzuwenden, verschafft die BRRD den Aufsichtsbehörden neue Eingriffsbefugnisse. Hierzu zählt beispielsweise die Pflicht der Kreditinstitute aus Art. 5 BRRD, Sanierungspläne vorzulegen, in denen sie darstellen, welche Maßnahmen bei einer Verschlechterung ihrer Finanzlage ergriffen werden können. Auch dürfen die Behörden die Umsetzung (von Teilen) des Sanierungsplans anordnen, Änderungen der Geschäftsstrategie verlangen oder vorläufige Verwalter einsetzen, die das Leitungsorgan des Instituts vorübergehend ablösen oder mit ihm zusammenarbeiten.

Zeigen die Sanierungsbemühungen keine Wirkung (oder haben sie von vornherein keine Aussicht auf Erfolg), sieht die BRRD Abwicklungsinstrumente vor. Anders als bei den – rein privatrechtlichen – Sanierungsmaßnahmen sind dabei hoheitliche Eingriffe einer staatlichen Abwicklungsbehörde in die Rechte von Anteilseignern oder Gläubigern gegen deren Willen möglich. Die BRRD sieht vor, dass die nationalen Abwicklungsbehörden – und nicht die Banken selbst – individuelle Abwicklungspläne erstellen und dabei die Abwicklungsfähigkeit eines Instituts überprüfen. Ggf. wirken sie in diesem Zusammenhang auf strukturelle Änderungen in den Banken hin, um die Abwicklungsfähigkeit zu verbessern.

Damit im Ernstfall ein Abwicklungsverfahren eröffnet werden kann, müssen **drei Voraussetzungen** erfüllt sein (Art. 32 BRRD): Erstens muss eine Bank tatsächlich von einem Ausfall betroffen oder bedroht sein. Zweitens muss das Verfahren „alternativlos“ sein, es dürfen also keine anderen Maßnahmen, zum Beispiel Instrumente der Frühintervention, ebenfalls infrage kommen, um die Schieflage des Instituts abzuwenden. Drittens muss die Abwicklung im „öffentlichen Interesse“ sein. Unter den Begriff „öffentliches Interesse“ fallen u.a. der Erhalt der Finanzmarktstabilität oder der Schutz öffentlicher Mittel sowie bestimmter Vermögenswerte der Kunden.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann die Abwicklungsbehörde auf mehrere Instrumente zurückgreifen, um überlebensunfähige Banken zu schließen. Die **Abwicklungsinstrumente** sind Unternehmensveräußerungen, die Auslagerung von Unternehmensteilen in ein Brückeninstitut oder eine „Bad Bank“ sowie das Bail-in – dem wichtigsten neuen Instrument des Abwicklungsregimes. Vorgesehen ist eine **Haftungskaskade**: Für die Kosten der Abwicklung werden zunächst Aktionäre herangezogen, dann Besitzer von Anleihen eines Instituts und große Einleger. Zusammen sollen die Anteilseigner und Gläubiger in Höhe von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme an den Verlusten beteiligt werden.¹⁸ Wurden die Abwicklungsinstrumente so umfassend wie möglich erwogen und eingesetzt, sieht die BRRD

¹⁷ Für eine umfassendere Darstellung vgl. den EU-Sachstand „Sanierung und Abwicklung von Banken – Stand der Verhandlungen“ des Referates PE 2 vom 17. Februar 2014.

¹⁸ Sehr viel ausführlicher hierzu: EU-Sachstand des Referats PE 2 „Finanzstabilität als Ausnahmetatbestand für Bail-In“ vom 8. Mai 2014.



als letztes Mittel auch einen Bail-out mit staatlichen Mitteln vor (sog. Staatliche Stabilisierungsinstrumente, Art. 56-58 BRRD).¹⁹

Ferner besteht zum Schließen von Kapitallücken, die im Rahmen eines Stresstests aufgedeckt wurden, unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit, mittels öffentlicher Kapitalspritzen eine Abwicklung zu vermeiden (sog. Präventive Finanzsektorhilfe nach Art. 32 Abs. 4d BRRD).²⁰

Im Gegensatz zum bisherigen „Bail-out“ soll das **Bail-in** die Steuerzahler schützen und sicherstellen, dass Eigentümer und Gläubiger an den Rettungskosten beteiligt werden: Die Bank wird durch Löschung oder Verwässerung von Anteilen rekapitalisiert, indem die Forderungen der Gläubiger reduziert oder in Anteile umgewandelt werden (Art. 43-62 BRRD).

2. Die Finanzierung der Abwicklung

Trotz dieser Regelungen kann es passieren, dass in einem Abwicklungsverfahren externe Mittel benötigt werden, beispielsweise dann, wenn bestimmte Verbindlichkeiten vom Bail-in ausgenommen werden sollen. Für diesen Fall müssen die Mitgliedstaaten gemäß BRRD einen **beitragsfinanzierten Abwicklungsfonds** einrichten (Art. 100 BRRD). Einzahlen sollen in diesen alle Institute mit Lizenz in der EU, aber auch die Zweigstellen von Banken aus anderen Staaten (Art. 2 Abs. 89 BRRD). Spätestens in zehn Jahren soll der Fonds ein Volumen von 1 Prozent der geschützten Einlagen im jeweiligen Mitgliedstaat umfassen (Art. 102 BRRD); genaue Regelungen wird die Kommission in Abstimmung mit EP und Rat in einem delegierten Rechtsakt festlegen.²¹ Der Bundesbank zufolge beträgt das notwendige jährliche Beitragsaufkommen in Deutschland rund zwei Milliarden Euro.²²

Der Fonds kann Garantien für Aktiva oder Verbindlichkeiten des in Not geratenen Instituts, seiner Tochtergesellschaften, eines Brückeninstituts oder einer Bad Bank gewähren sowie Darlehen ausreichen. Zudem ist der Fonds berechtigt, Aktiva des abzuwickelnden Instituts zu kaufen oder Kapital an ein Brückeninstitut oder eine Bad Bank auszureichen. Auch kann der Fonds genutzt werden, um Anteilseignern oder Schuldner den Betrag zu erstatten, den sie im normalen Insolvenzverfahren erhalten hätten. Schließlich ist die Beteiligung des Fonds an einem Bail-in möglich. Grundsätzlich soll – bei entsprechend hohen Rettungskosten – der Fonds erst nach einem Bail-in von 8 Prozent der Bilanzsumme in Anspruch genommen werden.

3. Der europäische Abwicklungsmechanismus SRM

Die SRM-Verordnung etabliert einen gemeinsamen institutionellen Rahmen europäischer Entscheidungsregeln zur Anwendung der durch die BRRD harmonisierten Abwicklungsinstrumente. Sie gilt grundsätzlich für alle Banken der Eurozone, wobei gemäß Art. 7 der Verord-

¹⁹ Ausführlicher dazu: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Juni 2014, S. 38 ff., EU-Sachstand des Referats PE 2 „Finanzstabilität als Ausnahmetatbestand für Bail-In“, S. 16f. sowie Ausschussdrucksache 18(7)-062.

²⁰ Vgl. Applicable Legal Framework in the light of AQR/Stress Test Result. Note from the Commission services, Rn. 25, S. 8f, EUFIN 139/2014 EN

²¹ Neben dem Entwurf des delegierten Rechtsaktes liegt dem Bundestag ein Arbeitspapier der KOM vom 30. Juli 2014 zu diesem Thema vor, das gegenüber dem Verordnungsentwurf vom 9. Juli Änderungen enthält.

²² Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2014, S. 43.



nung nur diejenigen Banken zentral abgewickelt werden, die unter den einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM fallen. Die Verordnung tritt am 1. Januar 2016 in Kraft.

Die Entscheidungen über Abwicklungen unter dem SRM trifft ein einheitliches **Abwicklungsgremium** (*Single Resolution Board, SRB*), das als europäische Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet wird und in dessen Plenum Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörden sitzen. Wie die nationalen Abwicklungsbehörden erarbeitet das Gremium Abwicklungspläne, prüft die Abwicklungsfähigkeit von Instituten und bereitet Abwicklungsentscheidungen vor. Dafür erhält das Gremium umfassende Ermittlungsbefugnisse. Der Rat und die Kommission haben das Recht, gegen vom SRB getroffene Abwicklungsentscheidungen innerhalb von 24 Stunden Einspruch zu erheben. Beschlossene Abwicklungskonzepte werden von den nationalen Abwicklungsbehörden umgesetzt.

Während die BRRD die Einrichtung nationaler Fonds zur Abwicklungsfinanzierung vorschreibt, schafft die Abwicklungsverordnung einen vom SRB verwalteten **zentralen Abwicklungsfonds** (*Single Bank Resolution Fund, SBRF*). Für diejenigen Staaten, die am SSM teilnehmen, ersetzt dieser weitgehend²³ den gemäß der Abwicklungsrichtlinie aufzubauenden nationalen Fonds. Auch der SBRF soll ein Volumen von 1 Prozent der geschützten Einlagen erhalten. Demnach dürfte der Fonds in acht Jahren etwa 55 Milliarden Euro umfassen. Das Grundprinzip lautet dabei, dass alle in einem SRM-Staat niedergelassenen Institute in den SBRF einzahlen müssen – also auch jene Banken, die nicht unter die direkte Aufsicht der EZB fallen.

Für politische Diskussionen sorgt die Frage, inwiefern die europäische Bankenabgabe – anders als die bisherige nationale **Bankenabgabe** – **steuerlich absetzbar** sein sollte bzw. ob dazu eine EU-weite Regelung getroffen werden kann. Laut Bundesfinanzministerium kann die jeweilige nationale Bankenabgabe derzeit in mindestens sieben Mitgliedstaaten steuerlich geltend gemacht werden. Wäre die deutsche Bankenabgabe bisher absetzbar gewesen, hätte sie im Jahr 2013 rein rechnerisch Mindereinnahmen in Höhe von 160 Mio. EURO zur Folge gehabt.²⁴

Da sich die Verpflichtung zur Übertragung von national erhobenen Beiträgen auf die europäische Ebene nicht unmittelbar aus dem Unionsrecht ableiten lässt, hat sich der Rat insbesondere auf deutsche Initiative darauf verständigt, die SRM-Verordnung durch ein **zwischenstaatliches Übereinkommen** zu ergänzen (*Intergovernmental Agreement, IGA*). Das am 21. Mai 2014 beschlossene Übereinkommen regelt die Übertragung der national erhobenen Bankenabgaben auf den künftigen einheitlichen Abwicklungsfonds und die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge. In der Aufbauphase können bei Abwicklungen zunächst nur die von den nationalen Kreditinstituten eingezahlten Abgaben eingesetzt werden. Die gemeinschaftliche Nutzung der Mittel beginnt schrittweise ab dem Jahr 2016.²⁵

Im Juni 2012 hatten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone zudem vereinbart, den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM um das Instrument der direkten

²³ Für kleine Wertpapierfirmen, die nicht in die Beaufsichtigung ihres Mutterunternehmens auf konsolidierter Basis durch die EZB einbezogen sind, müssen eigene nationale Abwicklungsfonds nach BRRD eingerichtet werden (vgl. Art. 1 Buchst. A BRRD iVm Art. 2 Nr. 23 BRRD sowie Art. 2 Buchst. c SRM-VO). Neben dem zentralen SBRF wird es also künftig in Deutschland auch einen nationalen Abwicklungsfonds für kleine Wertpapierfirmen geben.

²⁴ Vgl. die Antwort von Steffen Kampeter, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen, auf die schriftliche Frage Nr. 238 des Abgeordneten Dr. Axel Troost vom 5. September 2014.

²⁵ Das Referat PE 2 erarbeitet zu diesem Themenkomplex derzeit einen eigenständigen EU-Sachstand.



Bankenrekapitalisierung zu erweitern. Künftig darf der ESM auf Antrag eines Mitgliedstaates Hilfszahlungen auch direkt an Finanzinstitute leisten. Der Kompromiss über die Bedingungen der direkten Rekapitalisierung sieht vor, dass der ESM Kapitalspritzen in Höhe von maximal 60 Milliarden Euro für notleidende Banken aufwenden darf.

Damit käme der ESM für eine Kreditgewährung an den SBRF in Frage. Die genaue Ausgestaltung des sog. „SRM-Backstop“ soll aber erst in der Übergangsphase der schrittweisen Vergemeinschaftung der Beiträge zum SBRF erfolgen.²⁶

IV. Umsetzung der europäischen Vereinbarungen in Deutschland und in anderen Mitgliedstaaten

Am 9. Juli 2014 hat das Bundeskabinett vier Gesetzentwürfe beschlossen, um die europäischen Maßnahmen zur Bankenunion in nationales Recht umzusetzen bzw. zu ratifizieren: das **BRRD-Umsetzungsgesetz**, ein Gesetz zur Ratifizierung der zwischenstaatlichen Vereinbarung **IGA** sowie zwei Gesetzentwürfe zur Einführung des neuen ESM-Instruments der **direkten Bankenrekapitalisierung**. Außerdem wird sich der Bundestag im Zusammenhang mit diesem Instrument mit Fragen der konkreten Umsetzung und Anwendung zu befassen haben.

Der Kabinettsentwurf zur Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie sieht ein **neues deutsches Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG)** vor sowie eine Absichtserklärung, die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) vorübergehend zur Abwicklungsbehörde zu machen, sie später aber in die BaFin einzugliedern. Offen ist die Frage, wofür die angesparten Mittel des Restrukturierungsfonds in Höhe von derzeit rund 1,8 Milliarden Euro aus der Bankenabgabe eingesetzt werden sollen. Die SRM-Verordnung erlaubt es, Mittel aus solchen nationalen Fonds mit den neuen Beitragspflichten zum SBRF zu verrechnen (Art. 70 Abs. 5 SRM-VO). Die aktuell erhobene deutsche Bankenabgabe wird durch eine neue, den europäischen Vorgaben entsprechende Bankenabgabe abgelöst. Für kleine Wertpapierfirmen wird ein Fonds auf nationaler Ebene fortbestehen. Überdies sieht das Gesetz eine Verlängerung des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) bis zur Übertragung der Abwicklungsverantwortung auf den SRM Ende 2015 vor.

Die 1. Lesung des BRRD-Umsetzungsgesetzes sowie die 1. Lesung des Zustimmungsgesetzes zur IGA im Bundestag sind derzeit für den 25. September 2014 geplant. Voraussichtlich am 8. Oktober 2014 wird sich der Finanzausschuss mit den Gesetzesvorhaben befassen. Die 2./3. Lesung für beide Gesetze ist für den 17. Oktober 2014 vorgesehen.

In vielen anderen EU-Mitgliedstaaten schreitet die Implementierung der BRRD weniger schnell voran als in Deutschland. Die Vorsitzende der europäischen Bankenaufsicht bei der EZB, Danièle Nouy, wies während der Sitzung der Eurogruppe am 7. Juli 2014 darauf hin, in zehn Mitgliedstaaten bestehe noch Handlungsbedarf bei der Umsetzung der BRRD in nationale Regelungen, insbesondere was den Lastenausgleich („burden sharing“) im Zuge des Bail-in betrifft.²⁷ Dieselbe Kritik äußerte der Präsident des Wirtschafts- und Finanzausschusses EFC, Thomas Wieser, in einem Brief an den Präsidenten des Ecofin-Rates, Pier Carlo Padoan, vom 3. Juli 2014. Schon nach der Veröffentlichung des Stresstests im Oktober 2014 könnte dies zum Problem werden: Wenn die Abwicklungsbestimmungen fehlen, befürchtet Thomas Wieser,

²⁶ Vgl. Erklärung der Eurogruppe und des Ecofin vom 18. Dezember 2013.

²⁷ Vgl. Nachbericht zu der Sitzung der Eurogruppe und des ECOFIN-Rates am 7./8. Juli 2014.



könne die Kommission keine Hilfszahlungen genehmigen und in der Folge die nationale Finanzstabilität gefährdet sein.

V. Ausblick

Im Jahr 2015 muss in Deutschland eine legislative Anpassung an die SRM-Verordnung erfolgen. Darin dürften zum Beispiel die Zuständigkeiten für Abwicklungsbeschlüsse und die Abwicklungsplanung für SSM-Banken auf den europäischen Abwicklungsausschuss übertragen werden. Parallel wird ein Ausführungsgesetz zur IGA notwendig sein, das die Regelungen zur Übertragung der auf nationaler Ebene gemäß der BRRD-Richtlinie und der SRM-Verordnung erhobenen Beiträge festlegt. Beide Vorhaben sollen in einem einzigen Gesetz umgesetzt werden.

Offen ist, inwiefern die geplante Bankenabgabe im Rahmen einer nationalen Verordnung festgelegt werden soll. Dies hängt vom Regelungsgrad der Durchführungsrechtsakte der Kommission zur Gestaltung der Bankenabgabe ab.

gez.
Schlichting