

Vorlage für die 35. Sitzung des  
Ausschusses für Integration, Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte  
und Entwicklungszusammenarbeit der Bremischen Bürgerschaft  
am 25. November 2014

## **TOP 6      Bericht zur Bankenunion**

### **Europäische Bankenunion: 1. Säule steht**

#### **Hintergrund:**

Als Reaktion auf die Finanzkrise, die ihren Anfang im Jahr 2008 nahm, schlug die Europäische Kommission im Rahmen einer wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Integration eine Bankenunion vor. Die Europäische Bankenunion lässt sich als Dreisäulenmodell beschreiben. Die drei Säulen sind hierbei ein einheitlicher Bankenabwicklungsfonds (SRM = Single Resolution Mechanism), ein Einheitliches Regelwerk, welches Regeln zu Eigenkapitalvorschriften für Banken, verstärkte Anlegerschutzvorschriften und Maßnahmen zur Prävention und Abwicklung von Bankenpleiten enthält und als wichtigste Säule der gemeinsame Aufsichtsmechanismus (SSM = Single Supervisory Mechanism). Letztere Säule wurde mit der Übernahme der gemeinsamen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank (EZB) am 04.11.2014 endgültig errichtet.

Rechtliche Grundlage für die zentrale Übernahme der Bankenaufsicht ist die, gemäß Art. 127 Absatz 6 AEUV erlassene, SSM-Verordnung zur Übertragung von besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB.

#### **Der EZB-Bankenstresstest:**

Im Vorfeld des Starts des SSM unterzog die EZB 130 Banken einem Stresstest. Mit Stichtag zum 31.12.2013 analysierte die EZB die Bilanzen der Banken (24 davon aus Deutschland) und untersuchte darauf aufbauend, wie widerstandsfähig die Banken im Falle einer Krise sind. Zunächst wurde überprüft, ob die Kredite und Wertpapiere in den Bilanzen tatsächlich den angegebenen Werten entsprechen. In einem zweiten Schritt wurden im Rahmen des eigentlichen Stresstests zwei Szenarien durchgespielt, um zu untersuchen, wie sich die Werte in den Bilanzen der Banken in den beiden Szenarien verändern und vor allem, um festzustellen, ob die Banken im Verhältnis zu den Risiken genug Eigenkapital halten.

In einem Basisszenario wurde unterstellt, dass sich die europäische Wirtschaft so entwickelt, wie im Frühjahr 2014 vorhergesagt (Wachstumsraten des BIP von 1,5 % in 2014, 2,0 % in

2015 und 1,8 % in 2016). In einem zweiten, adversen, Szenario wurden Wachstumsraten von – 0,7 % in 2014 und – 1,5 % in 2015 unterstellt, dazu ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit und ein Einbruch des Aktien- und Immobilienmarktes um 20 %. Um den Bankenstresstest zu bestehen durfte die Eigenkapitalquote im adversen Szenario nicht unter 5,5 % sinken.

Am 26.10.2014 veröffentlichte die EZB die Ergebnisse des Bankenstresstests. Insgesamt fielen 25 europäische Banken durch, hiervon 9 in Italien, 3 in Griechenland und 3 in Zypern. Der Stresstest förderte eine Kapitallücke von insgesamt 25 Mrd. € zutage. Es wurde zudem im Zuge des Stresstests eine Korrektur der Bankenaktiva um 48 Mrd. € erforderlich. Hiervon trugen 11 Mrd. € zur Kapitallücke bei. Daraus ergibt sich eine Auswirkung von insgesamt 62 Mrd. € auf die Banken (25 Mrd. € Kapitallücke und 37 Mrd. € Wertberichtigung der Aktiva). Bei den notleidenden Engagements der Banken wurden zusätzliche 136 Mrd. € identifiziert. Im oben beschriebenen adversen Szenario würde es zu einem Rückgang des Eigenkapitals der Banken um 263 Mrd. € und des Medians der CET1-Quote um 4 Prozentpunkte (von 12 % auf 8 %) kommen.<sup>1</sup>

Von den 25 durchgefallenen Banken haben 12 im Laufe der vergangenen Monate ihre Kapitalbasis um insgesamt 15 Mrd. € gestärkt und verfügen damit über genügend Eigenkapital, um in einem adversen Szenario ohne staatliche Unterstützung überlebensfähig zu sein. Den restlichen Banken wurden 6 ½ bis 9 ½ Monate Zeit gewährt, um Kapitalpläne vorzulegen und ihre Kapitallücken von insgesamt noch verbleibenden 10 Mrd. € zu schließen.

In Deutschland riss lediglich die Immobilienbank MünchenerHyp die Hürde im Bankenstresstest. Sie hatte bereits Ende 2013 nicht ausreichend Kapital, um die damals geforderte harte Kernkapitalquote von 8 % zu erreichen. Allerdings hat sie ihr Kapitalloch mit einer rund 400 Mio. € schweren Kapitalerhöhung in 2014 bereits gestopft. Im adversen Szenario lagen die deutschen Banken mit einer durchschnittlichen harten Kernkapitalquote von 9,1 % deutlich über den mindestens geforderten 5,5 %.

### **Die zentrale Bankenaufsicht durch die EZB:**

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat als letzten Schritt zur Vollendung des SSM am 04.11.2014 die zentrale Aufsicht über bedeutende Finanzinstitute in Europa übernommen.

Diesem Schritt gingen seit dem positiven Votum des Europäischen Parlaments vom 12.09.2013 über die Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB Vorbereitungen von mehr als einem Jahr voraus.

In Deutschland werden insgesamt 24 Banken unter die Aufsicht der EZB gestellt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Die CET1-Quote (CET = Common Equity Tier) bezeichnet das Verhältnis von hartem Kernkapital zu den risikotragenden Aktiva.

<sup>2</sup> Aareal Bank AG, Bayerische Landesbank, Commerzbank AG, DekaBank Deutsche Girozentrale, Deutsche Apotheker- und Ärztebank eG, Deutsche Bank AG, DZ Bank AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank, HASPA Finanzholding, HSH Nordbank AG, Hypo Real Estate Holding AG, IKB Deutsche Industriebank AG, KfW IPEX-Bank GmbH, Landesbank Baden-Württemberg, Landesbank Berlin Holding AG, Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale, Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank, Landwirtschaftliche Rentenbank, Münchener Hypothekenbank eG, Norddeutsche Landesbank-Girozentrale, NRW.Bank, SEB AG, Volkswagen Financial Services AG, WGZ Bank AG Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank, Wüstenrot & Württembergische AG (W&W AG) (Holding of Wüstenrot Bank AG Pfandbriefbank and Wüstenrot Bausparkasse AG).

## **Reaktionen:**

Die Vollendung des SSM als tragende Säule der Europäischen Bankenunion ist auf ein positives Grundecho gestoßen. Sowohl der EZB-Bankenstresstest im Vorfeld als auch die endgültige Übernahme der zentralen Bankenaufsicht durch die EZB über bedeutende europäische Finanzinstitute wurden, trotz weiter bestehender Kritikpunkte, gemeinhin begrüßt.

So bezeichnet EZB-Vizepräsident Vítor Constâncio den EZB-Bankenstresstest als wichtigen Schritt in Richtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus<sup>1</sup>. Weiter verspricht er sich eine Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in den Bankensektor, eine Sanierung der Bilanzen sowie eine höhere Widerstandsfähigkeit und Solidität der Banken, was seiner Meinung nach die Kreditvergabe in Europa fördern dürfte. Georg Fahrenschon, Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, zeigte sich zufrieden mit den Ergebnissen aller deutschen Landesbanken, die die Umstrukturierungsbemühungen dieser Institute seit der Finanzkrise zeigten, weshalb diese heute deutlich stabiler dastünden als auf dem Krisenhöhepunkt in 2008. Der finanz- und wirtschaftspolitische Sprecher der Grünen im Europaparlament und Ko-Berichterstatter des Parlaments zur Einrichtung der gemeinsamen Bankenaufsicht, Sven Giegold, sieht in dem Bankenstresstest einen „[...] wichtige[n] Meilenstein für Europas Bankenaufsicht und die Transparenz des Finanzsektors.“

Giegold kritisiert aber auch die Analyseverfahren des Tests. Die Fokussierung auf einzelne Banken ließe den wahren Zustand von Europas Bankensystem im Unklaren, da sie eine umfassende Bewertung systemischer Risiken durch die Verflochtenheit des EU-Bankensystems außer Acht lasse. Hans Michelbach, Obmann der Unionsfraktion im Bundestags-Finanzausschuss, sieht „[...] kein[en] Grund für eine voreilige Entwarnung.“ Insbesondere die insgesamt 880 Mrd. € an „faulen Krediten“ schweben laut Michelbach „[...] wie ein Damoklesschwert [...]“ über den Banken.

Die Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB markiere laut Jonathan Hill, dem Kommissar für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und die Kapitalmarktunion den „[...] nächsten Schritt hin zu einer voll funktionsfähigen Bankenunion.“ Laut Hill wird die zentrale Bankenaufsicht durch die EZB größeres Vertrauen in die europäischen Banken schaffen und dadurch die Kreditvergabe an die gesamte Wirtschaft fördern.

Jörg Krämer, Chefvolkswirt der Commerzbank, befürchtet jedoch zukünftige Interessenkonflikte der EZB. Als Beispiel nennt er den Fall eines anziehenden Wirtschaftswachstums, wodurch eine Leitzinserhöhung notwendig werden würde, die aber die schwächeren Banken im Süden stark belasten könnte.

## **Einschätzung:**

Insgesamt kann die Umsetzung des SSM als wichtiger Schritt in Richtung Europäischer Bankenunion gesehen werden. Durch den Bankenstresstest wurde ein Mehr an Transparenz im Bankensektor geschaffen und Risiken der einzelnen Banken aufgezeigt. Positiv zu sehen ist auch der durchweg stabile Zustand der geprüften deutschen Banken. Ein großer Erfolg ist sicher auch darin zu sehen, dass die 30 größten teilnehmenden Banken seit der Ankündigung des Stresstests im Juli 2013 ihre Bilanzen um mehr als 200 Mrd. € gestärkt haben, darunter die Aufnahme von Eigenkapital in Höhe von insgesamt 60 Mrd. €.

Kritisch zu sehen ist die Fokussierung auf Einzelbanken und die Ausblendung der Verflechtungen der Banken untereinander. Auch sollte die Tatsache, dass sämtliche deutsche Banken den Stresstest bestanden haben, nicht darüber hinwegtäuschen, dass es durchaus auch

in Deutschland Banken gab, die die Hürde nur haarscharf unterlaufen haben (bspw. die HSH Nordbank).

Auch die Übernahme der zentralen Aufsicht über bedeutende europäische Finanzinstitute durch die EZB hat das Potential, zu einem Mehr an Transparenz im europäischen Bankensektor beizutragen und hierdurch das Vertrauen in diesen zu stärken. Ein großer Vorteil ist, dass die Finanzinstitute nun nicht mehr nationalen Aufsichten unterliegen, was immer die Gefahr birgt, dass unter Rücksichtnahme auf nationale Interessen nachsichtig beaufsichtigt und geprüft wird.

Jedoch ist die Ansiedlung der gemeinsamen Bankenaufsicht bei der EZB lediglich die second-best-Lösung. Die bessere Lösung wäre gewesen, die gemeinsame Bankenaufsicht auf eine neu zu schaffende Institution zu übertragen. Dies hätte allerdings einer Änderung des EU-Vertrages bedurft, die politisch kaum durchsetzbar schien. Die EZB verfügt zweifellos über das notwendige Know-how, um ihrer neuen Aufgabe gerecht zu werden, jedoch wird vielfach befürchtet, dass die doppelte Zuständigkeit der EZB für Geld- und Fiskalpolitik zu einer unerwünschten Machtkonzentration und Interessenkonflikten führt. Es ist nicht auszuschließen, dass die EZB ihre geldpolitischen Kompetenzen zukünftig dazu nutzt, durch entsprechende Maßnahmen systemrelevante Banken zu stützen. Es wird in diesem Zusammenhang interessant zu sehen sein, ob und wie es der EZB gelingen wird, die Bereiche der Geldpolitik und der Bankenaufsicht voneinander zu trennen und etwaige Interessenkonflikte zu moderieren. Ein erster Schritt ist hierbei durch die EZB bereits erfolgt. So hat der EZB-Rat am 17.09.2014 einen Beschluss über die Trennung der geldpolitischen und der Aufsichtsfunktion der EZB gefasst.

Insgesamt kann die finale Umsetzung des SSM als ein erster Schritt hin zu mehr Transparenz und Solidität des Bankensektors in Europa gesehen werden. Es ist allerdings fraglich, ob hierdurch das Problem mangelnder Kreditvergabe gelöst werden kann. Hierfür bedarf es nach wie vor einer höheren Kreditnachfrage der Privatwirtschaft.

### **Ausblick:**

Die nächsten Schritte hin zu einer vollständigen Realisierung der Europäischen Bankenunion sind die Umsetzung des SRM und des Einheitlichen Regelwerks. Hierzu sind bereits entscheidende Schritte unternommen worden. So wurden im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus' vor kurzem Regeln über die Beiträge der europäischen Banken zum Einheitlichen Abwicklungsfonds erlassen. Diese setzen sich zusammen aus einem Delegierten Rechtsakt zur Bankenabgabe und dem Entwurf eines Vorschlages für einen Durchführungsakt des Rates zur Bankenabgabe. Der SRM soll planmäßig zum 01.01.2016 in Kraft treten. Der neue Kommissar für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und die Kapitalmarktunion Jonathan Hill bezeichnete die Umsetzung der Bankenunion als eines der ambitioniertesten Projekte seiner Amtszeit.