

Brauchen wir eine Bankenunion?

Ein ordnungspolitischer Zwischenruf zu dem Ansinnen eines ausbrechenden Rechtsaktes auf dem Gebiet der Kreditwirtschaft

MARKUS C. KERBER

Clemens Fuest war dem EU Kommissionspräsidenten *Barroso* um einen Tag voraus. Er hält die fiskalpolitische Bewältigung der Schuldenprobleme der Eurozone angesichts der Schwierigkeit externer Kontrollen für keinen gangbaren Weg mehr und schlägt vor, die Schuldenprobleme von Banken und Staaten dadurch zu reparieren, dass die EU eine Bankenunion schaffe. Nach seiner Auffassung enthält das Konzept der Bankenunion folgende Elemente:

- Auf europäischer Ebene wird eine reformierte Banken- und Finanzmarkregulierung eingeführt, die deutlich verschärfte Eigenkapitalstandards vorsieht und verhindert, dass Banken in großem Umfang Staatsanleihen ihres Sitzlandes oder einzelner anderer Länder halten.
- Eine europäische Bankenaufsicht wird mit weitreichenden Durchgriffsrechten operieren können.
- Es wird ein europäischer Fond zum Auffangen und Abwickeln instabiler Banken aufgelegt.

Dieser Fond wird von den Mitgliedstaaten mit Kapital ausgestattet. So wird eine europäische Einlagensicherung geschaffen. Abgesehen davon hat *Barroso* sich nicht

EuropolIS

die Mühe gemacht, zu überlegen, ob eine dermaßen weitreichende Vergemeinschaftung der Risiken nationaler Fehlentwicklungen im Bereich der Kreditwirtschaft überhaupt noch von den Ermächtigungsgrundlagen der europäischen Verträge gedeckt ist, und sich außerordentlich spärlich mit den besonderen Verhältnissen zwischen Banken und den jeweiligen nationalen Finanzministerien auseinandergesetzt. Hätte er dies getan, so wäre er unweigerlich auf den Umstand gestoßen, dass insbesondere in hochverschuldeten Staaten wie Frankreich, Italien und Spanien die Banken mit Sitz im jeweiligen Schuldnerland in enger Symbiose mit dem Staat Staatsanleihen in ihrem Portefeuille halten.

Erschwerend kommt hinzu, dass verstaatlichte Banken oder Banken mit einem hohen Staatsanteil in besonderem Maße sich dazu bereitfinden, „für den Staat“ Staatsanleihen zu erwerben und damit zu handeln. Diese eigenartige Symbiose wird zur Kollusion in jenen Fällen, bei denen der Staat für Emissionen der Banken Garantien abgibt, um die Banken in die Lage zu versetzen, die emittierten Papiere für Zentralbankgeld bei der EZB bzw. dem Eurosystem einzureichen. Insofern ist bereits die tatsächliche Bestandsaufnahme der Kollusion zwischen Regierungen und Banken des jeweiligen Landes aussagekräftig. Jedwede Maßnahme, die von diesen Sünden der Vergangenheit abstrahiert und für die Zukunft eine Vergemeinschaftung der daraus entstandenen Risiken vorschlägt, also solchen Risiken, für die das Risiko übernehmende Land bzw. seine Bürger nie einen Beitrag geliefert, geschweige denn ihre Zustimmung gegeben haben, fällt auf die EU bzw. die Gesamtheit der europäischen Staaten zurück. Dies wäre ein *moral hazard* größten Ausmaßes und darüber hinaus ein Ende der fiskalpolitischen Komponente der europäischen Demokratie.

Die erfolgreichen Geberländer, in denen derartige kollusive Praktiken nicht von den Regierungen oder den Bankaufsichten bzw. der Bevölkerung toleriert worden sind, würden rückwirkend haftbar gemacht für eben jene Umstände, die zu den krisenhaften Entwicklungen in den Empfängerländern geführt haben. Daher ist der Vor-

EuropolIS

schlag von *Fuest* nicht nur juristisch ignorant, sondern tatsächlich unverständlich und im Ergebnis Wasser auf die Mühlen jener Kräfte, die das Heil der EU in der Vergemeinschaftung von Risiken verorten, die national entstanden und nun EU-weit zu verantworten sind. Unbestritten bleibt indessen ebenso, dass Wege gefunden werden müssen, die Kollusion zwischen Regierung und Banken zu beenden und eine einheitliche europäische Bankenaufsicht mit weitreichenden Durchgriffsrechten zu schaffen, um insbesondere Banken, die sich risikomäßig übernommen haben, den Marktaustritt zu ermöglichen, ohne dass externe Kosten für das jeweilige Land bzw. das Funktionieren des Bundeshaushaltes entstehen.

Äußerst dankbar hat der Präsident der Europäischen Kommission, *Barroso*, den Vorstoß eines deutschen Ökonomen aufgegriffen, um unter der Überschrift „Bankenunion“ die größten Banken der EU nicht nur unter die Aufsicht einer europäischen Behörde zu stellen, sondern gemeinsame Einlagensicherung und einen Rettungsfonds, der sich aus Abgaben von Finanzinstituten finanziert, einzurichten. Dieser Vorstoß hat bei dem interessierten Teil der Kreditwirtschaft ein unterschiedliches, überwiegend ablehnendes Echo gefunden. Die Frage, ob eine solche Bankenunion ohne eine Veränderung der europäischen Verträge überhaupt möglich ist, wurde von *Barroso* offengelassen.

Dabei berichtet die Presse, über Pläne der Europäischen Kommission für einen Richtlinienvorschlag zur Abwicklung von insolventen Banken¹. Dieser Vorschlag der europäischen Kommission² betrifft zwar eine wichtige Komponente der Bankenregulierung, hat indes mit der weitgehenden Vergemeinschaftung der Einlagen-

¹ vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung von 11.06.2011: Gläubiger sollen mithaften - EU legt Pläne für Bankenabwicklung vor.

² Brussels, XXX COM (2012) 280/3 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010

Europol

sicherung und der Bankenaufsicht wenig zu tun. Denn im Vorschlag der Europäischen Kommission zur Etablierung eines Rahmens für die Sanierung und die Abwicklung von Kreditinstitutionen wird lediglich ein Problem behandelt: Der Marktaustritt von Bankinstituten bzw. möglichst frühzeitige Intervention der nationalen Bankenaufsicht, um risikogeneigte und insolvenzgefährdete Kreditinstitute zu zernieren³. Er will keinen Schritt auf eine Zentralisierung der Einlagensicherung oder der Bankenaufsicht vorbereiten, sondern lediglich den rechtlichen Rahmen für die Abwicklung von Kreditinstituten vereinheitlichen.

Zwar geht er zutreffend von der Annahme aus, dass bei den meisten Schieflagen von Banken die internen Risikosysteme versagt haben und das diensthabende Management nicht außerstande war, die Risiken zu erkennen, sondern darauf bedacht war, diese zu verschleiern. Daher sei es notwendig, frühzeitig Gefahrensymptome wahrzunehmen und der Aufsichtsbehörde zu erlauben, in das operative Geschäft einzugreifen. Dafür, dass die Kommission besondere Abwicklungsregelungen für den Bankensektor vorschlage, spreche, dass aus der gegenseitigen Verbundenheit der Kreditwirtschaft die Schwierigkeiten eines Bankinstituts notwendigerweise erhebliche Schwierigkeiten anderer Bankinstitute nach sich ziehen würden.

Die im Einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen bzw. Ermächtigungen der nationalen Bankenaufsicht zum Eingriff in das operative Geschäft können an dieser Stelle offengelassen werden, weil die Diskussion hierüber erst beginnt. Tatsache ist aber, dass die Diskussion über diesen sehr wichtigen rechtlichen Vorschlag darunter leiden könnte, dass er vom Kontext der Diskussion über die Bankenunion überschattet wird. Kritisch an dem betreffenden Richtlinienvorschlag ist lediglich die Rechts-

³ Siehe der Titel „Entwurf der Europäischen Kommission“. Brussels, XXX COM (2012) 280/3 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010

EuropolIS

grundlage. Denn die Richtlinie stützt sich auf Artikel 114 des AEUV, wonach eine Rechtsangleichung dann möglich ist, wenn sie der Etablierung und Funktionalität des Binnenmarktes dient. Angesichts der Frage, ob und in welchem Maße eine solche europäische Regelung der Rechtsangleichung notwendig ist, nimmt sich die Begründung des Richtlinienvorschlags außerordentlich dürftig aus. Sowohl bei Subsidiarität als auch bei der Verhältnismäßigkeit recurriert der Richtlinienvorschlag auf bekannte argumentatorische Gemeinplätze. Indessen ist der Richtlinienvorschlag im Unterschied zu den Vorstößen des Kommissionspräsidenten alles andere als ein ausbrechender Rechtsakt.