

KERSTIN PETERS

HÄUSLICHE SEMINARARBEIT ZUM SCHWERPUNKT NR. 4

**BANK-, KAPITALMARKT- UND
VERSICHERUNGSRECHT**

Prof. Dr. Klaus Peter Berger, LL.M.

**Die geplante europäische Bankenunion
– eine kritische Würdigung**

Sommersemester 2013

Gliederung

A. Einleitung.....	1
B. Darstellung der geplanten Bankenunion.....	2
I. Definition Bankenunion.....	2
II. Entwicklung der Bankenunion in Europa.....	2
1. Europäische Bankenregulierung infolge der Finanzkrise.....	2
2. Schaffung des ESFS.....	3
3. Beginn der Konstruktion der europäischen Bankenunion.....	4
4. Grundstrukturen der geplanten Bankenunion.....	7
III. Ziele und Befürchtungen.....	8
C. Analyse der geplanten Bankenunion.....	10
I. Europäische Bankenaufsicht.....	10
1. Beschränkung des SSM auf den Euroraum.....	11
2. Kompetenz der EU zur Errichtung des SSM.....	13
3. Die EZB als Bankenaufsichtsbehörde.....	16
4. Zweistufiger Aufbau der Aufsicht.....	19
5. Demokratische Legitimation der Aufsicht.....	22
6. Single Rulebook und europäisches Verwaltungsverfahren.....	23
7. Direkte Rekapitalisierung aus dem ESM.....	24
8. Fazit zur europäischen Bankenaufsicht.....	25
II. Europäische Bankenabwicklung.....	26
1. Kompetenz der EU zur Errichtung des SRM.....	27
2. Abwicklung durch die Kommission und den Ausschuss.....	29
3. Reichweite des SRM.....	31
4. Finanzierung der Bankenabwicklung.....	32
5. Fazit zur europäischen Bankenabwicklung.....	35
III. Europäische Einlagensicherung.....	36
D. Schlussfolgerung und Ausblick.....	38

Literaturverzeichnis

- Asmussen, Jörg* Die europäische Finanzmarktunion als wichtige Säule einer stabilen Wirtschafts- und Währungsunion
in: ifo Schnelldienst 14/2012, 19 ff.
(zitiert: *Asmussen*, ifo Schnelldienst 14/2012, 19)
- Boegl, Martin* Die neue Bankenaufsicht bei der EZB
in: Die Bank, Heft 09/2013, 19 ff.
(zitiert: *Boegl*, Die Bank 09/2013, 19)
- Brandi, Tim Oliver;*
Gieseler, Konrad Vorschläge der EU-Kommission zur einheitlichen Bankaufsicht in der Eurozone
in: Betriebs-Berater 2012, 2646 ff.
(zitiert: *Brandi/Gieseler*, BB 2012, 2646)
- Burghof, Hans-Peter* Europäische Bankenunion – besser jetzt als nie oder besser nie als jetzt?
in: ifo Schnelldienst 14/2012, 3 ff.
(zitiert: *Burghof*, ifo Schnelldienst 14/2012, 3)
- Calliess, Christian;*
Ruffert, Matthias EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar
4. Auflage, München, 2011
(zitiert: *Bearbeiter* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV)
- Eriksson, Andrea* Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus (EAM) - Von den Vorschlägen der Kommission zur politischen Einigung im Rat
Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages v. 19.03.2013, Aktenzeichen PE 6 – 3010 – 005/13
abrufbar unter www.bundestag.de/dokumente/analysen/2013/Bankenaufsichtsmechanismus.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus)
- Fahrenschon, Georg* Bankenunion – das richtige Instrument für einen stabilen Finanzmarkt?
in: ifo Schnelldienst 14/2012, 15 ff.
(zitiert: *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15)
- Fuest, Clemens* Die Zukunft der Eurozone: Was leistet das Konzept der Bankenunion?
in: ifo Schnelldienst 14/2012, 22 ff.
(zitiert: *Fuest*, ifo Schnelldienst 14/2012, 22)
- Geber, Frederic* Bankenaufsicht ohne Verwaltungsverfahrenrecht?
in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2013, 298 ff.
(zitiert: *Geber*, EuZW 2013, 298)

- Gstädtner, Thomas* EU-Bankenunion – Qualität wichtiger als Zeitplan!
in: ifo Schnelldienst 1/2013, 6 ff.
(zitiert: *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6)
- Gstädtner, Thomas* Ein europäisches Bankenrestrukturierungsrecht als
Grundbestandteil der europäischen Bankenunion
in: ifo Schnelldienst 7/2013, 12 ff.
(zitiert: *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 7/2013, 12)
- Guckelberger, Annette* Gibt es bald ein unionsrechtliches
Verwaltungsverfahrensgesetz?
in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2013, 601 ff.
(zitiert: *Guckelberger*, NVwZ 2013, 601)
- Häde, Ulrich* Jenseits der Effizienz: Wer kontrolliert die Kontrolleure?
- Demokratische Verantwortlichkeit und rechtsstaatliche
Kontrolle der europäischen Finanzaufsichtsbehörden -
in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2011, 662 ff.
(zitiert: *Häde*, EuZW 2011, 662)
- Hahn, Hugo;
Häde, Ulrich* Währungsrecht
2. Auflage, München, 2010
(zitiert: *Hahn/Häde*, Währungsrecht)
- Herdegen, Matthias* Europäische Bankenunion: Wege zu einer einheitlichen
Bankenaufsicht
in: Wertpapier-Mitteilungen 2012, 1889 ff.
(zitiert: *Herdegen*, WM 2012, 1889)
- Hopt, Klaus J.* Auf dem Weg zu einer neuen europäischen und internationalen
Finanzmarktarchitektur
in: Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht 2009, 1401 ff.
(zitiert: *Hopt*, NZG 2009, 1401)
- Kämmerer, Jörn Axel* Bahn frei der Bankenunion? Die neuen Aufsichtsbefugnisse
der EZB im Lichte der EU-Kompetenzordnung
in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2013, 830 ff.
(zitiert: *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830)
- Kemmer, Michael* Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst der
Bankenunion
in: ifo Schnelldienst 14/2012, 10 ff.
(zitiert: *Kemmer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 10)
- Kohtamäki, Natalia* Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union
Tübingen, 2012
(zitiert: *Kohtamäki*, Die Reform der Bankenaufsicht in der
Europäischen Union)
- Lautenschläger, Sabine* Eine Bankenunion für Europa: Welcher Bauplan ist der
richtige?
In: ifo Schnelldienst 1/2013, 3 ff.
(zitiert: *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3)

- Mussler, Werner* Wie die Bankenschließung funktionieren soll
in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.07.2013, Nr. 158, S. 13
(zitiert: *Mussler*, F.A.Z. v. 11.07.2013, S. 13)
- Paul, Stephan* Europäische Bankenaufsicht: Schnelligkeit vor Genauigkeit?
in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2013, 2 f.
abrufbar unter www.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=2901 [08.09.2013]
(zitiert: *Paul*, Wirtschaftsdienst 2013, 2)
- Pisani-Ferry, Jean;*
Sapir, André;
Véron, Nicolas;
Wolff, Guntram B. What kind of European Banking Union?
Bruegel Policy Contribution 2012/12 v. 25.06.2012
abrufbar unter www.bruegel.org/download/parent/731-what-kind-of-european-banking-union/file/1595-what-kind-of-european-banking-union/ [08.09.2013]
(zitiert: *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12)
- Pisani-Ferry, Jean;*
Wolff, Guntram B. The fiscal implications of a banking union
Bruegel Policy Brief 2012/02 v. 14.09.2012
abrufbar unter www.bruegel.org/download/parent/748-the-fiscal-implications-of-a-banking-union/file/1608-the-fiscal-implications-of-a-banking-union/ [08.09.2013]
(zitiert: *Pisani-Ferry/Wolff*, Bruegel Policy Brief 2012/02)
- Richter, Tanja* Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde?
Zielvorgaben und Gestaltungsvorschläge
Hamburg, 2006
(zitiert: *Richter*, Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde?)
- Rocholl, Jörg* Bankenunion: Fluch oder Segen?
in: ifo Schnelldienst 14/2012, 12 ff.
(zitiert: *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12)
- Schäfer, Dorothea* Irrgarten Bankenunion
in: Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. Berlin Nr. 22+23/2013 v. 29.05.2013, S. 16
abrufbar unter www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.421911.de/13-22-3.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Schäfer*, DIW Wochenberich Nr. 22+23/2013, S. 16)
- Schäuble, Wolfgang* Banking union must be built on firm foundations
in: Financial Times v. 13.05.2013, S. 9
(zitiert: *Schäuble*, Financial Times v. 13.05.2013)
- Schneider, Uwe H.* Europäische Bankenunion – ein Etikettenschwindel!
in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2012, 721 f.
(zitiert: *Schneider*, EuZW 2012, 721)

- Schneider, Uwe H.* Inconsistencies and unsolved problems in the European Banking Union
in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2013, 452 ff.
(zitiert: *Schneider*, EuZW 2013, 452)
- Speyer, Bernhard* Bankenunion: Notwendig, aber kein „quick fix“
in: ifo Schnelldienst 14/2012, 6 ff.
(zitiert: *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6)
- Steffen, Sascha* Das „Projekt Bankenunion“
in: ifo Schnelldienst 1/2013, 10 ff.
(zitiert: *Steffen*, ifo Schnelldienst 1/2013, 10)
- Streinz, Rudolf* Beck'sche Kurzkomentare
Band 57: EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
2. Auflage, München, 2012
(zitiert: *Bearbeiter* in: Streinz, EUV/AEUV)
- Véron, Nicolas* A realistic bridge towards European banking union
Bruegel Policy Contribution 2013/09 v. 27.06.2013
abrufbar unter www.bruegel.org/download/parent/783-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/file/1669-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/
[08.09.2013]
(zitiert: *Véron*, Bruegel Policy Contribution 2013/09)
- Véron, Nicolas;*
Wolff, Guntram B. From supervision to resolution: next steps on the road to European banking union
Bruegel Policy Contribution 2013/04 v. 18.02.2013
abrufbar unter www.bruegel.org/download/parent/771-from-supervision-to-resolution-next-steps-on-the-road-to-european-banking-union/file/1646-from-supervision-to-resolution-next-steps-on-the-road-to-european-banking-union/ [08.09.2013]
(zitiert: *Véron*, Bruegel Policy Contribution 2013/04)

Dokumentenverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen

Bundesfinanzminister Schäuble begrüßt Vorschlag der Europäischen Kommission für EU-Bankenaufsicht – mahnt aber Realismus bei Umsetzung an,
Pressemitteilung Nr. 51, 12.09.2012
abrufbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/09/2012-09-12-PM51.html> [08.09.2013]
(zitiert: *Bundesfinanzministerium*, PM v. 12.09.2012)

Bundesministerium der Finanzen

Monatsbericht April 2013
abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/04/Downloads/monatsbericht_2013_04_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [08.09.2013]
(zitiert: *Bundesfinanzministerium*, Monatsbericht, April 2013)

Bundesverband Deutscher Banken

Übersicht der 100 größten deutschen Kreditinstitute 8/2012
abrufbar unter http://bankenverband.de/service/statistik-service/banken/strukturdaten-die-100-groesten-deutschen-kreditinstitute/files/diebank0812_top100-tabelle.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Bankenverband*, Übersicht Kreditinstitute 2012)

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands

VÖB lehnt einheitlichen Abwicklungsmechanismus ab, Dunkel gegen europäische Gemeinschaftshaftung und Abwicklungsbehörde
Pressemitteilung, 10.07.2013
abrufbar unter www.voeb.de/download/pressemitteilung_2013_038.pdf [08.09.2013]
(zitiert: VÖB, PM v. 10.07.2013)

Deutsche Bundesbank

Monatsbericht Juli 2013
65. Jahrgang Nr. 7
abrufbar unter www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2013/2013_07_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile [08.09.2013]
(zitiert: *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Juli 2013)

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Stellungnahme Institutssicherung
abrufbar unter http://www.dsgv.de/_download_gallery/Stellungnahmen/Institutssicherung.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *DSGV*, Institutssicherung)

Europäische Bankenaufsichtsbehörde

EBA recommends supervisors to conduct asset quality reviews and adjusts the next EU-wide stress test timeline
Pressemitteilung, 16.05.2013
abrufbar unter <http://www.eba.europa.eu/-/eba-recommends-supervisors-to-conduct-asset-quality-reviews-and-adjusts-the-next-eu-wide-stress-test-timeline> [08.09.2013]
(zitiert: *EBA*, PM v. 16.05.2013)

- Europäische Kommission* Kommission verabschiedet Legislativvorschläge zur Stärkung der Finanzaufsicht in Europa
Pressemitteilung, Brüssel, 23.09.2009
Dokument IP/09/1347
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1347_de.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, PM v. 23.09.2009, IP/09/1347)
- Europäische Kommission* Vorschlag für eine Richtlinie .../.../EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme [Neufassung]
Brüssel, 12.07.2010
Dokument KOM(2010)368 endgültig
abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0368:FIN:DE:PDF> [08.09.2013]
(zitiert: Kommissionsvorschlag Einlagensicherungs-RL)
- Europäische Kommission* Finanzaufsichtspaket – häufig gestellte Fragen
Memo, Brüssel, 22.09.2010
Dokument MEMO/10/434
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-434_de.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, MEMO/10/434 v. 22.09.2010)
- Europäische Kommission* Kommission will stärkere und verantwortungsvollere Banken in Europa
Pressemitteilung, Brüssel, 20.07.2011
Dokument IP/11/915
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-915_de.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, PM v. 20.07.2011, IP/11/915)
- Europäische Kommission* Neue Krisenmanagement-Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Bankenrettungen
Pressemitteilung, Brüssel, 06.06.2012
Dokument IP/12/570
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_de.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, PM v. 06.06.2012, IP/12/570)

Europäische Kommission

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010

Brüssel, 12.06.2012

Dokument COM(2012) 280 final/2

abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:REV1:DE:PDF> [08.09.2013]

(zitiert: Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL)

Europäische Kommission

Im Fokus: Die Bankenunion

Memo, Brüssel, 22.06.2012

Dokument MEMO/12/478

abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-478_de.pdf [08.09.2013]

(zitiert: *Europäische Kommission*, MEMO/12/478 v. 22.06.2012)

Europäische Kommission

Moving Europe Forward

Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Durão Barroso vor dem Europäischen Rat, Brüssel, 26.06.2012

Dokument SPEECH/12/494

abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-494_en.pdf [08.09.2013]

(zitiert: *Europäische Kommission*, Rede Barroso v. 26.06.2012)

Europäische Kommission

Auf dem Weg zu einer Bankenunion

Memo, Brüssel, 10.09.2012

Dokument MEMO/12/656

abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-656_de.pdf [08.09.2013]

(zitiert: *Europäische Kommission*, MEMO/12/656 v. 10.09.2012)

Europäische Kommission

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank

Brüssel, 12.09.2012

Dokument COM(2012) 511 final

abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0511:FIN:DE:PDF> [08.09.2013]

(zitiert: Kommissionsvorschlag SSM-VO)

Europäische Kommission

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. .../... des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank
Brüssel, 12.09.2012
Dokument COM(2012) 512 final
abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0512:FIN:DE:PDF>
[08.09.2013]
(zitiert: Kommissionsvorschlag Änderung EBA-VO)

Europäische Kommission

Fahrplan für eine Bankenunion
Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Brüssel, 12.09.2012
Dokument COM(2012) 510 final
abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0510:FIN:DE:PDF>
[08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion)

Europäische Kommission

Kommission schlägt neue EZB-Befugnisse für Bankenaufsicht im Rahmen einer Bankenunion vor
Pressemitteilung, Brüssel/Straßburg, 12.09.2012
Dokument IP/12/953
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_de.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, PM v. 12.09.2012, IP/12/953)

Europäische Kommission

Commission proposes a package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions
Memo, Brüssel/Straßburg 12.09.2012
Dokument MEMO/12/662
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-662_en.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, MEMO/12/662 v. 12.09.2012)

Europäische Kommission

An important step towards a real banking union in Europe: Statement by Commissioner Michel Barnier following the trilogue agreement on the creation of the Single Supervisory Mechanism for the eurozone
Memo, Brüssel, 19.03.2013
Dokument MEMO/13/251
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-251_en.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, MEMO/13/251 v. 19.03.2013)

- Europäische Kommission* Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates
Brüssel, 10.07.2013
Dokument COM(2013) 520 final
abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0520:FIN:DE:PDF>
[08.09.2013]
(zitiert: Kommissionsvorschlag SRM-VO)
- Europäische Kommission* Kommission schlägt einheitlichen Abwicklungsmechanismus für die Bankenunion vor
Pressemitteilung, Brüssel, 10.07.2013
Dokument IP/13/674
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_de.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, PM v. 10.07.2013, IP/13/674)
- Europäische Kommission* Proposal for a Single Resolution Mechanism for the Banking Union – frequently asked questions
Memo, Brüssel, 10.07.2013
Dokument MEMO/13/675
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-675_en.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, MEMO/13/675 v. 10.07.2013)
- Europäische Kommission* A comprehensive EU response to the financial crisis: a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone
Memo, Brüssel, 10.07.2013
Dokument MEMO/13/679
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-679_en.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013)
- Europäische Kommission* Ein neues Finanzsystem für Europa, Finanzreformen im Dienste des Wachstums
Tabelle zur Finanzmarktreform, 25.07.2013
abrufbar unter http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/financial-reform-for-growth_de.pdf
[08.09.2013]
(zitiert: *Europäische Kommission*, Tabelle zur Finanzmarktreform)

- Europäischer Rat* Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion
Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy, Brüssel, 26.06.2012
Dokument EUCO 120/12
abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131294.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012)
- Europäischer Rat
Der Präsident* Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion
Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy, 11.12.2012
abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134206.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäischer Rat*, Bericht v. 11.12.2012)
- Europäischer Rat
Der Präsident* Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung v. 27./28. Juni 2013
Brüssel, 28.06.2013
Dokument EUCO 104/2/13 REV 2
abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/137636.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Europäischer Rat*, Tagung v. 27./28.06.2013)
- Europäischer
Stabilitätsmechanismus* FAQ on the main features of the ESM direct bank recapitalisation instrument
28.06.2013
abrufbar unter <http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20Direct%20Bank%20Recapitalisation%20280620131.pdf> [08.09.2013]
(zitiert: *ESM*, FAQ Bankenrekapitalisierung, 28.06.2013)
- Europäisches Parlament* Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahrenrecht der Europäischen Union, 15.01.2013
Dokument 2012/2024(INI)
abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//DE#BKMD-4> [08.09.2013]
(zitiert: *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 15.01.2013)
- Europäisches Parlament* Banking supervision deal struck by EP negotiators and Irish Presidency
Pressemitteilung, 19.03.2013
Dokument 20130318IPR06653
abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130318IPR06653/html/Banking-supervision-deal-struck-by-EP-negotiators-and-Irish-Presidency> [08.09.2013]
(zitiert: *Europäisches Parlament*, PM v. 19.03.2012)

- Finanzministerium Finnland* Joint Statement of the Ministers of Finance of Germany, the Netherlands and Finland
Pressemitteilung, 25.09.2012
Dokument 175/2012
abrufbar unter http://www.vm.fi/vm/en/03_press_releases_and_speeches/01_press_releases/20120925JointS/name.jsp [08.09.2013]
(zitiert: *Finanzministerium Finnland*, PM v. 25.09.2012)
- Rat der Europäischen Union* Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebietes
Brüssel, 29.06.2012
Dokument SN 2999/12
abrufbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/06/2012-06-29-eu-gipfelerklaerung-deutsch.pdf?__blob=publicationFile [08.09.2013]
(zitiert: *Rat der Europäischen Union*, Gipfelerklärung v. 29.06.2012)
- Rat der Europäischen Union* 3214. Tagung des Rates, Wirtschaft und Finanzen
Pressemitteilung, Brüssel, 12.12.2012
Dokument 17598/12
abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-524_de.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Rat der Europäischen Union*, PM v. 12.12.2012)
- Rat der Europäischen Union* Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank
Endgültiger Kompromisstext, Brüssel, 16./17.04.2013
Dokument 7776/1/13 REV 1
abrufbar unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/13/st07/st07776-re01.de13.pdf> [08.09.2013]
(zitiert: Kompromissvorschlag SSM-VO)
- Rat der Europäischen Union* ESM direct bank recapitalisation instrument – Main features of the operational framework and way forward -
Luxemburg, 20.06.2013
abrufbar unter www.eurozone.europa.eu/media/436873/20130621-ESM-direct-recaps-main-features.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Rat der Europäischen Union*, Information v. 20.06.2013)
- Rat der Europäischen Union* Rat vereinbart Standpunkt zur Bankenabwicklung
Pressemitteilung, Brüssel, 27.06.2013
Dokument 11228/13
abrufbar unter www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/138230.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Rat der Europäischen Union*, PM v. 27.06.2013)

*Sachverständigenrat zur
Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung*

Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland
Jahresgutachten 2012/13, veröffentlicht am 07.11.2012
abrufbar unter <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2012-2013.html> [08.09.2013]
(zitiert: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2012/13)

*Wissenschaftlicher Beirat beim
Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie*

Zur Stabilität des Europäischen Finanzsystems
Brief v. 16.10.2012
abrufbar unter
www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/brief-stabilitaet-des-europaeischen-finanzsystems,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf [08.09.2013]
(zitiert: *Wissenschaftlicher Beirat*, Brief v. 16.10.2012)

A. Einleitung

Nachdem Europa in den letzten Jahren eine Finanzkrise gefolgt von einer Staatsschuldenkrise im Euroraum erlebte, stellt sich heute die Frage, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Krisen solchen Ausmaßes künftig zu verhindern. Der Europäische Rat strebt dazu die Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion durch eine weitergehende finanzielle und wirtschaftliche europäische Integration an.¹ In diesem Rahmen ist neben der Errichtung einer Fiskalunion die Errichtung einer europäischen Bankenunion vorgesehen.² Das bedeutet, dass die Bankenaufsicht und das Krisenmanagement für Banken auf die europäische Ebene verlagert werden sollen. Dadurch soll es unter anderem gelingen, die wechselseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten in Krisen zu durchbrechen. Diese hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Finanzkrise zu einer Staatsschuldenkrise ausweiten konnte.³ Gleichzeitig stellt sich jedoch die Frage, ob die Bankenunion nicht hauptsächlich neue europäische Finanzierungsquellen erschließen wird. Am 19.03.2013 konnte eine politische Einigung über die gemeinsame Bankenaufsicht erreicht werden. Ein Vorschlag für ein zentrales Krisenmanagement wurde erst am 10.07.2013 vorgelegt. Die geplante europäische Bankenunion ist also eine umfassende und hochaktuelle Reform des Bankrechts.

In dieser Arbeit wird kritisch untersucht, inwiefern die bisher geplante Ausgestaltung geeignet ist, die mit der Bankenunion bezweckten Ziele zu erreichen, welche Gefahren es dabei gibt und welche Änderungen in der Konstruktion vorgenommen werden sollten. Dazu werden zunächst die Elemente einer Bankenunion und ihre bisherige Entwicklung in Europa dargestellt und deren Ziele und Risiken erklärt. Danach wird die bisher geplante Ausgestaltung der einzelnen Elemente der Bankenunion analysiert, um Probleme und Schwachstellen herauszuarbeiten. Im letzten Schritt werden die gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst und daraus ein Vorschlag für die weitere Gestaltung entwickelt.

¹ *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012, S. 1.

² *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012, S. 3.

³ *Rat der Europäischen Union*, Gipfelerklärung v. 29.06.2012, S. 1.

B. Darstellung der geplanten Bankenunion

I. Definition Bankenunion

Eine Bankenunion setzt sich grundsätzlich aus drei Elementen zusammen: Erstens besteht eine zentrale Bankenaufsicht, zweitens gibt es einen zentralen Mechanismus für die Rekapitalisierung und die Abwicklung von Banken im Krisenfall und drittens erfolgt die Einlagensicherung zentral.⁴ Zur Errichtung einer Bankenunion sind zwei Schritte erforderlich. Zunächst muss im Gebiet der künftigen Bankenunion die Bankenregulierung zentral erfolgen, was bedeutet, dass ein einheitliches materielles Regelwerk hinsichtlich der oben genannten Elemente, ein sogenanntes „Single Rulebook“, gelten muss.⁵ Danach erst kann im Rahmen einer Bankenunion auch die Ausführung dieses Rechts zentralisiert und können gemeinsame Einrichtungen für die Aufsicht, Abwicklung und Einlagensicherung geschaffen werden.

II. Entwicklung der Bankenunion in Europa

Die Idee, eine solche Bankenunion auf europäischer Ebene zu schaffen, wurde im Juni 2012 konkret, als sich sowohl Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates, als auch José Manuel Barroso, Präsident der EU-Kommission, dafür aussprachen.⁶ Doch die Vereinheitlichung des materiellen Rechts als Grundlage für die Bankenunion begann schon früher. Im folgenden Teil werden die wichtigsten Schritte bei der Entwicklung der Bankenunion dargestellt.

1. Europäische Bankenregulierung infolge der Finanzkrise

Als Reaktion auf die Finanzkrise legte die Kommission seit 2009 zahlreiche Vorschläge vor, um das auf den Bankensektor anwendbare Recht weiter zu vereinheitlichen, das bis dahin erst zu geringen

⁴ *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 2; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 6; *Lautenschläger*; ifo Schnelldienst 1/2013, 3; *Schneider*, EuZW 2013, 452, 453.

⁵ *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 3; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 5; *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1890; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 6.

⁶ *Europäische Kommission*, Rede Barroso v. 26.06.2012, S. 3; *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012, S. 3, 4.

Teilen harmonisiert war.⁷

Die wichtigste Änderung im Bereich der Bankenaufsicht betrifft die Ablösung der bisherigen Eigenkapitalrichtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG durch das auf den „Basel III“-Reformen beruhende sogenannte „CRD IV“ Paket, das unter anderem die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Banken und die Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden verschärft.⁸ Es wurde am 20.07.2011 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen⁹ und ist am 28.06.2013 und 17.07.2013 als Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und Richtlinie 2013/36/EU in Kraft getreten. Was die einheitliche Krisenbewältigung betrifft, legte die Europäische Kommission am 06.06.2012 einen Richtlinienentwurf über die Wiederherstellung und Abwicklung von Banken vor,¹⁰ über dessen Grundsätze sich der Rat am 27.06.2013 einigte.¹¹ Diese Richtlinie soll den Umgang mit Banken in Krisen vereinheitlichen und regelt dazu unter anderem die Anwendung einheitlicher Abwicklungsinstrumente und die Einrichtung eines Netzwerks nationaler Abwicklungsfonds.¹² Auch im Bereich der Einlagensicherung wurde die Kommission tätig, indem sie am 12.07.2010 einen Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme vorlegte.¹³

Im Ergebnis gibt es daher zwar noch keine Vollharmonisierung des Bankensektors, infolge der Finanzkrise trug die Europäische Kommission jedoch wesentlich zur weiteren Rechtsvereinheitlichung und damit zur Schaffung des Single Rulebooks bei.

2. Schaffung des ESFS

Parallel wurde als Reaktion auf die Finanzkrise ein Europäisches Finanzaufsichtssystem (European System of Financial Supervision,

⁷ Europäische Kommission, MEMO/12/478 v. 22.06.2012, S. 2; Europäische Kommission, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 1; Europäische Kommission, Tabelle zur Finanzmarktreform.

⁸ Europäische Kommission, PM v. 20.07.2011, IP/11/915, S. 1.

⁹ Europäische Kommission, PM v. 20.07.2011, IP/11/915, S. 1.

¹⁰ Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL; Europäische Kommission, PM v. 06.06.2012, IP/12/570.

¹¹ Rat der Europäischen Union, PM v. 27.06.2013.

¹² Art. 31 ff, 90 ff. Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL; Europäische Kommission, PM v. 06.06.2012, IP/12/570, S. 1, 3, 4.

¹³ Kommissionsvorschlag Einlagensicherungs-RL.

ESFS) geschaffen, das seit dem 01.01.2011 in Kraft ist und das europäische Finanzsystem stärken soll.¹⁴ Das ESFS besteht zum einen aus dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken, der durch die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 errichtet wurde. Zum anderen wurden durch die Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, 1094/2012 und 1095/2010 drei europäische Aufsichtsbehörden geschaffen, die für die Mikroaufsicht über die einzelnen, innerhalb der EU auf dem Finanzmarkt tätigen Unternehmen zuständig sind.¹⁵ Für den Bankensektor ist hier die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) von Bedeutung. Auch wenn die Einrichtung neuer Behörden im Rahmen des ESFS ein erster Schritt in Richtung Institutionalisierung der Bankenaufsicht auf europäischer Ebene ist, obliegt die Aufsicht als solche hier weiterhin den nationalen Aufsichtsbehörden.¹⁶ Zu den Aufgaben der EBA gehört insofern gemäß Art. 8 Abs. 1 b) VO (EU) Nr. 1093/2010 nur die Koordination der Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden und die Überwachung der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts. Darüber hinaus erlässt die EBA gemäß Art. 8 Abs. 1 a), 10 ff. VO (EU) Nr. 1093/2010 Leitlinien, Empfehlungen und technische Standards und trägt dadurch zur weiteren Vereinheitlichung des materiellen Bankaufsichtsrechts und somit zur Schaffung eines EU-weiten Single Rulebooks bei.¹⁷

3. Beginn der Konstruktion der europäischen Bankenunion

Die Staatsschuldenkrise im Euroraum zeigte, dass das ESFS nicht ausreicht, um die Finanzstabilität dauerhaft zu sichern.¹⁸ Daher begannen im Juni 2012 Bemühungen, auch die Überwachung und Ausführung des Rechts auf die europäische Ebene zu verlagern. Am 29.06.2012 erklärten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf einem Gipfel, dass es notwendig sei, die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten zu beenden, und stellten die Möglichkeit der direkten Rekapitalisierung von Banken aus dem

¹⁴ *Europäische Kommission*, MEMO/10/434 v. 22.09.2010, S.1.

¹⁵ *Europäische Kommission*, PM v. 23.09.2012, IP/09/1347, S. 2.

¹⁶ *Europäische Kommission*, MEMO/10/434 v. 22.09.2010, S. 3; *Hopt*, NZG 2009, 1401, 1405.

¹⁷ *Europäische Kommission*, MEMO/10/434 v. 22.09.2010, S. 5; *Hopt*, NZG 2009, 1401, 1405; *Kohtamäki*, Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union, S. 177.

¹⁸ *Europäische Kommission*, PM v. 12.09.2012, IP/12/953, S. 3.

Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Aussicht, sobald es einen europäischen Aufsichtsmechanismus geben werde.¹⁹ Daraufhin legte die Kommission am 12.09.2012 eine Mitteilung vor, in der sie den „Fahrplan für eine Bankenunion“ beschreibt,²⁰ sowie zwei Verordnungsvorschläge, einen zur Übertragung besonderer Aufsichtsaufgaben auf die Europäische Zentralbank (EZB, Kommissionsvorschlag SSM-VO)²¹ und einen zur entsprechenden Anpassung der EBA.²² Die Verordnungsvorschläge sollen der Errichtung eines einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) als erstem Element der Bankenunion dienen. Demzufolge soll die EZB als europäische Bankenaufsichtsbehörde die direkte Aufsicht über alle in den Eurostaaten niedergelassenen Banken übernehmen. Für die anderen EU-Staaten sieht Art. 6 des Kommissionsvorschlags SSM-VO die Möglichkeit der freiwilligen Teilnahme an der einheitlichen Aufsicht vor. Die EBA soll ihre Aufgaben weiterhin bezüglich aller EU-Staaten wahrnehmen und die Bankenunion insbesondere durch die Erstellung des Single Rulebooks unterstützen.²³ Hauptkritikpunkte an den Vorschlägen waren die Wahl der EZB als Aufsichtsbehörde und die geplante europäische Überwachung aller Banken, unabhängig von ihrer Größe.²⁴ Der ECOFIN-Rat der Europäischen Union einigte sich am 12.12.2012 über die wesentliche Gestaltung des SSM,²⁵ sodass schließlich am 19.03.2013 eine Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielt werden konnte.²⁶ Dabei entstand eine neue Kompromissfassung des Vorschlags für die Verordnung zur Übertragung besonderer Aufsichtsaufgaben auf

¹⁹ *Rat der europäischen Union*, Gipfelerklärung v. 29.06.2012, S.1.

²⁰ *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion.

²¹ Kommissionsvorschlag SSM-VO.

²² Kommissionsvorschlag Änderung EBA-VO.

²³ Kommissionsvorschlag Änderung EBA-VO, Begründung S. 3; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 5; *Europäische Kommission*, PM v. 12.09.2012, IP/12/953, S. 2.

²⁴ *Bundesfinanzministerium*, PM v. 12.09.2012; BT-Drucks. 17/10781, S. 2; Handelsblatt v. 19.09.2012, Sparkassen geben der Bankenaufsicht den kleinen Finger, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/ezb-kontrolle-sparkassen-geben-der-bankenaufsicht-den-kleinen-finger/7156230.html> [08.09.2013].

²⁵ *Rat der Europäischen Union*, Pressemitteilung v. 12.12.2012, S. 2, 6.

²⁶ *Europäisches Parlament*, PM v. 19.03.2013; *Europäische Kommission*, MEMO/13/251 v. 19.03.2013, S. 1.

die EZB (Kompromissvorschlag SSM-VO).²⁷ Die wichtigste Änderung besteht darin, dass zwar weiterhin alle Banken in den SSM eingebunden werden, gemäß Art. 5 Abs. 4 Kompromissvorschlag SSM-VO aber nur noch die größten Banken unmittelbar von der EZB beaufsichtigt werden. Alle anderen Banken sollen weiter von den nationalen Behörden nach allgemeinen Anweisungen der EZB beaufsichtigt werden, sodass ein zweistufiges Aufsichtsverfahren geplant ist.²⁸ Somit ist die Errichtung des SSM grundsätzlich beschlossen und muss nur noch formal abgeschlossen werden. Dazu wird als nächstes die Schlussabstimmung des Europäischen Parlamentes stattfinden, die für den 10.09.2013 vorgesehen ist.²⁹ Beginnen soll die europäische Bankenaufsicht ein Jahr nach Verabschiedung der Verordnung.³⁰ Bis dahin werden die von der EZB direkt zu überwachenden Banken einer Bilanzprüfung und Stresstests unterzogen, um mögliche Altlasten und Schwachstellen noch vor Beginn der Aufsicht feststellen zu können.³¹ Hinsichtlich der an den SSM geknüpften direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM einigten sich die Finanzminister der Eurogruppe am 20.06.2013 über die wesentlichen Eckpunkte.³² Die Rekapitalisierung soll dann möglich sein, wenn neben dem SSM auch die neuen Richtlinien über die Sanierung und Abwicklung von Banken³³ und die Einlagensicherung³⁴ verabschiedet sind.³⁵

Was das zweite Element der Bankenunion, den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM), betrifft, legte die Kommission am 10.07.2013 einen entsprechenden Verordnungsvorschlag (Kommissionsvorschlag SRM-VO) vor. Demzufolge sollen Bankenabwicklungen in am SSM teilnehmenden EU-Staaten künftig von der Kommission und einem neuen europäischen Abwick-

²⁷ Kompromissvorschlag SSM-VO.

²⁸ Art. 5 Abs. 5 a) Kompromissvorschlag SSM-VO; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 9.

²⁹ Entwurf der Tagesordnung der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments am 10.09.2013, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/home.html> [08.09.2013].

³⁰ Art. 27 Abs. 2 Kompromissvorschlag SSM-VO.

³¹ Art. 27 Abs. 4 Kompromissvorschlag SSM-VO; *Europäischer Rat*, Tagung v. 27./28.06.2013, S. 9; *EBA*, PM v. 16.05.2013.

³² *Rat der Europäischen Union*, Information v. 20.06.2013, S. 1.

³³ Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL.

³⁴ Kommissionsvorschlag Einlagensicherungs-RL.

³⁵ *Rat der Europäischen Union*, Information v. 20.06.2013, S. 1.

lungsausschuss vorbereitet und beaufsichtigt werden.³⁶ Außerdem beinhaltet der Vorschlag die Einrichtung eines europäischen, vom Bankensektor finanzierten Abwicklungsfonds, der an die Stelle nationaler Abwicklungsfonds treten und notwendige finanzielle Mittel für die Abwicklungen zur Verfügung stellen soll.³⁷ Als Kritik am Vorschlag wird angeführt, dass die Union keine Kompetenz zum Erlass einer entsprechenden Verordnung habe und dass durch den Abwicklungsfonds eine Vergemeinschaftung der Haftung drohe.³⁸ Als nächstes werden Stellungnahmen des Rates und des Parlaments zu dem Vorschlag erwartet.

Obwohl die Kommission in ihrem Fahrplan für eine Bankenunion langfristig noch ein gemeinsames Einlagensicherungssystem vorsah,³⁹ strebt sie dessen Errichtung aktuell nicht mehr an, sondern erachtet insofern die Harmonisierung des nationalen Rechts mittels der vorgeschlagenen Überarbeitung der Einlagensicherungsrichtlinie⁴⁰ momentan als ausreichend.⁴¹

4. Grundstrukturen der geplanten Bankenunion

Mit der politischen Einigung über die Errichtung des SSM ist ein wesentliches Element der europäischen Bankenunion nun schon beschlossen. Außerdem ist abzusehen, dass es künftig darüber hinaus einen SRM geben wird, auch wenn noch kein Einvernehmen über dessen genaue Ausgestaltung besteht. Insgesamt lassen sich aus diesen beiden Ansätzen allerdings schon bestimmte Grundstrukturen der geplanten Bankenunion erkennen: Erstens steht fest, dass es sich um eine Bankenunion handeln wird, die vorerst nur den Euroraum und nicht die gesamte Europäische Union umfasst. Zweitens soll die Bankenunion mittels Verordnungen, also durch Sekundärrecht und nicht durch Änderungen des Primärrechts, errichtet und dazu auf bereits bestehende europäische Institutionen zurückgegriffen werden. Drittens wird es ein zweistufiges Aufsichtssystem geben, in dem die europäischen und die nationalen Behörden zusammen-

³⁶ Art. 16, 38 ff. Kommissionsvorschlag SRM-VO.

³⁷ Art. 64 ff., 85 Kommissionsvorschlag SRM-VO.

³⁸ *VÖB*, PM v. 10.07.2013, S. 1; *Schäuble*, *Financial Times* v. 13.05.2013.

³⁹ *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 2.

⁴⁰ Kommissionsvorschlag Einlagensicherungs-RL.

⁴¹ *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, 6.

wirken und das durch komplexe Kompetenzverteilungen zwischen diesen Ebenen geprägt sein wird.

III. Ziele und Befürchtungen

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ziele der geplanten Bankenunion dargestellt und die größten mit ihr verbundenen Befürchtungen genannt. So kann im darauffolgenden Teil untersucht werden, ob diese Ziele erreicht werden können oder ob sich die Bedenken verwirklichen könnten.

Langfristig soll die Bankenunion die Stabilität des Finanzsystems verbessern und dadurch zu der vom Europäischen Rat angestrebten Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen.⁴² Das soll ihr dadurch gelingen, dass sie Finanzkrisen einerseits besser vorbeugt und andererseits, falls es dennoch zu einer Krise kommt, diese besser kontrollierbar macht und ihre Auswirkungen, insbesondere auf den Steuerzahler, minimiert.⁴³ Begründet wird dies damit, dass die Krisenprävention in der Bankenunion besser funktionieren, da eine europäische Bankenaufsicht Systemrisiken früher erkennen und bekämpfen könne als nationale Aufsichtsbehörden.⁴⁴ Das liege daran, dass eine europäische Aufsicht einen besseren Überblick über die internationalen Geschäfte der Banken und die daraus resultierenden Ansteckungseffekte sowie mehr Erfahrungen und Vergleichsmaterial bei der Beaufsichtigung systemrelevanter Banken habe.⁴⁵ Außerdem würden nationale Aufsichtsbehörden gelegentlich dazu verleitet, europäische Interessen hinter nationalen zurückzustellen, und dadurch nicht die im gesamteuropäischen Interesse gebotenen Maßnahmen treffen.⁴⁶ Der Umgang mit Banken Krisen soll vor allem dadurch verbessert werden, dass die

⁴² *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012, S. 4, 5; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 2; *Europäischer Rat*, Tagung v. 27./28.06.2013, S. 1, 9; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 5.

⁴³ *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012, S. 4, 5; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 9; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 6.

⁴⁴ *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7.

⁴⁵ *Europäische Kommission*, PM v. 12.09.2012, IP/12/953, S. 3; *Richter*, Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde?, S. 55, 56; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7; *Asmussen*, ifo Schnelldienst 14/2012, 19, 20; *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 4; *Schneider*, EuZW 2013, 452, 453.

⁴⁶ *Europäische Kommission*, MEMO/12/662 v. 12.09.2012, S. 1; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, 3; *Boegl*, Die Bank, Heft 09/2013, 19, 20, 21.

Bankenunion die wechselseitige Abhängigkeit von Banken- und Staatsschulden beende.⁴⁷ Mangels Sonderregelungen für die Bankenabwicklung mussten die Staaten in der Vergangenheit systemrelevante Banken oft mit Steuergeldern retten.⁴⁸ Dadurch vergrößerten sich jedoch ihre Staatsschulden, woraufhin die Bonität der Staaten sank, was wiederum die finanzielle Situation der angeschlagenen Banken mit Staatsanleihen verschlechterte.⁴⁹ Durch diesen Teufelskreis können sich, wie es in den letzten Jahren zum Beispiel in Irland und Spanien passiert ist, Banken Krisen zu Staatsschuldenkrisen ausweiten.⁵⁰ Durch die Bankenunion soll eine sichere und schnelle Abwicklung aller Banken bei gleichzeitigem Erhalt ihrer systemrelevanten Funktionen möglich sein, die von den Anteilseignern und Gläubigern der Banken anstelle der Steuerzahler finanziert wird.⁵¹ Dadurch soll das Schicksal von Banken und Staaten getrennt und den Banken der Anreiz genommen werden, in die Kategorie „too big to fail“ aufzusteigen und risikoreiche Geschäfte in dem Wissen abzuschließen, vom Staat notfalls gerettet zu werden.⁵² Zusätzlich soll die Bankenunion den Binnenmarkt stärken.⁵³ Dazu soll sie die einheitliche Anwendung des Aufsichtsrechts garantieren und so Wettbewerbsverzerrungen durch eine unterschiedliche Aufsichtspraxis der nationalen Behörden verhindern.⁵⁴ Würde die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten nicht mehr bestehen, könnten Sparer und Investoren darüber hinaus staatsunabhängig entscheiden, bei welcher Bank sie ihr Geld anlegen wollen.⁵⁵ Zusammenge-

⁴⁷ *Rat der Europäischen Union*, Gipfelerklärung v. 29.06.2012, S. 1; *Europäischer Rat*, Bericht v. 11.12.2012, S. 5; *Europäischer Rat*, Tagung v. 27./28.06.2013, S. 9; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 1.

⁴⁸ Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 3; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, 3.

⁴⁹ *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 13; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, 3; *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3.

⁵⁰ *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 1; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, 3; *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 13.

⁵¹ *Europäische Kommission*, MEMO/12/656 v. 10.09.2012, S. 2; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 9; *Steffen*, ifo Schnelldienst 1/2013, 10, 11.

⁵² *Europäischer Rat*, Tagung v. 27./28.06.2013, S. 9; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 1; *Burghof*, ifo Schnelldienst 14/2012, 3, 4.

⁵³ *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 2; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7.

⁵⁴ Erwägungsgrund Nr. 10 zum Kompromissvorschlag SSM-VO; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 5; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7.

⁵⁵ *Fuest*, ifo Schnelldienst 14/2012, 22, 23; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, 3.

fasst soll die Bankenunion also verhindern, dass es in Zukunft nochmals zu einer solchen Krise kommen kann wie der in den letzten Jahren.

Die größte Befürchtung im Zusammenhang mit der Bankenunion ist, dass diese zu einer Vergemeinschaftung der Haftung für Bankenschulden und der Erschließung neuer Finanzierungsquellen für angeschlagene Banken führen kann.⁵⁶ In dem Zusammenhang wird hauptsächlich die Gründung gemeinsamer Fonds für die Sanierung, Abwicklung und Einlagensicherung sowie die Möglichkeit der direkten Rekapitalisierung von Banken aus dem ESM kritisiert.⁵⁷ Darüber hinaus wird befürchtet, dass die Beschränkung der Bankenunion auf den Euroraum den Binnenmarkt spalten könnte anstatt ihn zu stärken.⁵⁸ Eine letzte Sorge gilt der Möglichkeit, dass die EZB Geldpolitik und Bankenaufsicht nicht hinreichend trennen können und Interessenkonflikte daher zu Lasten der Preisstabilität des Euro lösen könnte.⁵⁹

C. Analyse der geplanten Bankenunion

I. Europäische Bankenaufsicht

Die Aufgaben des SSM innerhalb der Bankenunion sind es, Krisenpotential früher zu erkennen, möglichen Krisen dadurch vorzubeugen und das zwischen den teilnehmenden Staaten notwendige Vertrauen zu schaffen, damit in einem zweiten Schritt gemeinsame Finanzierungsquellen für den Bankensektor wie der ESM oder ein gemeinsamer Abwicklungs- oder Einlagensicherungsfonds genutzt werden können.⁶⁰ Dazu muss die Bankenaufsicht des SSM effektiver sein als sie es auf nationaler Ebene ist.⁶¹ Außerdem sollen durch die einheitliche Aufsicht Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzel-

⁵⁶ *VÖB*, PM v. 10.07.2013, S. 1; *Burghof*, ifo Schnelldienst 14/2012, 3, 5, 6; *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 14, 15; *Schneider*, EuZW 2012, 721, 722.

⁵⁷ *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 16, 18; *Schneider*, EuZW 2012, 721, 722.

⁵⁸ *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1890, 1892; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 8; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 836.

⁵⁹ *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 832.

⁶⁰ Kommissionsvorschlag SSM-VO, Begründung S. 1; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 3; *Europäische Kommission*, MEMO/12/656 v. 10.09.2012, S. 2; *Europäische Kommission*, MEMO/12/662 v. 12.09.2012, S. 2.

⁶¹ *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7.

nen Staaten verhindert werden.⁶² Da die anderen Elemente der Bankenunion auf den SSM als ersten schon verwirklichten Teil aufbauen werden, legt dieser bestimmte Grundstrukturen fest, die später für die gesamte Bankenunion von Bedeutung sein werden. Der nach dem Kompromissvorschlag geplante Aufbau des SSM und insbesondere dessen Grundstrukturen werden im folgenden Abschnitt näher betrachtet, um beurteilen zu können, ob der SSM seine Aufgaben innerhalb der Bankenunion erfüllen können.

1. Beschränkung des SSM auf den Euroraum

Eine erste Grundentscheidung bei der Konstruktion des SSM ist, dass dieser und damit die gesamte Bankenunion grundsätzlich nur für Banken im Euroraum gelten wird.⁶³ Die anderen EU-Staaten können jedoch eine enge Zusammenarbeit mit der EZB eingehen und dem SSM dadurch freiwillig beitreten.⁶⁴ Andere Möglichkeiten wären, einen EU-weiten Aufsichtsmechanismus zu schaffen oder den SSM ohne die Möglichkeit des freiwilligen Beitritts auf die Eurostaaten zu beschränken.

Die grundsätzliche Beschränkung auf den Euroraum wird damit begründet, dass es hier durch die gemeinsame Währung schon eine tiefere Integration des Finanzmarktes gebe und die Ansteckungsgefahr im Krisenfall dadurch im Euroraum besonders stark sei, wie auch die Krise der letzten Jahre gezeigt habe.⁶⁵ Daher sei es hier besonders wichtig, Maßnahmen zur Erhöhung der Finanzstabilität zu ergreifen.⁶⁶ Diese Begründung erklärt jedoch nicht, weshalb die anderen EU-Staaten nicht auch eingeschlossen werden sollten. Für eine EU-weite Bankenunion spricht, dass es im gesamten Binnenmarkt grenzüberschreitende Banktätigkeiten und dadurch eine erhöhte Ansteckungsgefahr gibt.⁶⁷ Außerdem ist eines der mit SSM und Bankenunion verfolgten Ziele auch die Stärkung des Binnenmarktes

⁶² Vgl. Erwägungsgrund Nr. 10 zum Kompromissvorschlag SSM-VO.

⁶³ Art. 2 Nr. 1 Kompromissvorschlag SSM-VO.

⁶⁴ Art. 2 Nr. 1, Art. 6 Kompromissvorschlag SSM-VO.

⁶⁵ Erwägungsgrund Nr. 9 zum Kompromissvorschlag SSM-VO; *Europäische Union*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 2; *Europäische Kommission*, MEMO/12/656 v. 10.09.2012, S. 2; *Fuest*, ifo Schnelldienst 14/2012, 22, 23.

⁶⁶ Erwägungsgrund Nr. 9 zum Kompromissvorschlag SSM-VO; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013.

⁶⁷ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 176.

durch eine einheitliche Rechtsanwendung.⁶⁸ Gibt es nur im Euroraum eine einheitliche Aufsicht, werden Wettbewerbsverzerrungen in diesem Teil zwar verringert, gleichzeitig entsteht jedoch ein Gefälle zwischen Euro- und Nicht-Euro-Staaten, was zu einer Zweiteilung des Finanzbinnenmarktes führen kann.⁶⁹ Es muss jedoch auch die praktische Umsetzbarkeit einer EU-weiten Bankenaufsicht berücksichtigt werden. Hier ist das Problem, dass insbesondere das Vereinigte Königreich entschieden ablehnt, sich unter eine europäische Aufsicht zu begeben, und diese nicht gegen dessen Willen errichtet werden kann.⁷⁰ Um durch die Bankenunion die Finanzstabilität gerade im Euroraum dennoch stärken zu können, gleichzeitig aber eine Spaltung des Binnenmarktes so weit wie möglich zu vermeiden, kommt daher nur die hier gewählte Möglichkeit in Betracht, die Nicht-Euro-Ländern einen freiwilligen Beitritt anzubieten. Diese Konstruktion ist aufgrund der unterschiedlichen Währungen innerhalb des Aufsichtsgebietes zwar komplizierter als eine solche, die ausschließlich auf den Euroraum begrenzt ist,⁷¹ dies ist bei einer Abwägung mit der ansonsten bestehenden Gefahr der Spaltung des Binnenmarktes jedoch hinzunehmen. Um dadurch eine Spaltung des Binnenmarktes tatsächlich zu verhindern, muss der SSM allerdings so ausgestaltet sein, dass für die Nicht-Euro-Länder echte Anreize zum Beitritt bestehen.⁷² Dazu müssen sie sich beispielsweise bei einem Beitritt an den Aufsichtsentscheidungen beteiligen können.⁷³ Im Ergebnis ist die gewählte Ausgestaltung des SSM in dieser Hinsicht also zu begrüßen. Um den Binnenmarkt so weit wie möglich zu schützen, sollte bei allen weiteren Entscheidungen jedoch bedacht werden, dass der SSM und die Bankenunion nicht nur für den Euroraum, sondern potentiell für alle EU-Staaten geschaffen werden und alle EU-Staaten die gleichen

⁶⁸ *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 5; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7.

⁶⁹ *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1890, 1892; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 8; *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 176; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 836.

⁷⁰ Mansion-House-Rede des Schatzkanzlers des Vereinigten Königreichs George Osborne v. 13.06.2012, abrufbar unter <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/9332318/>

George-Osbornes-Mansion-House-speech-in-full.html [08.09.2013]; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 7.

⁷¹ *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 7.

⁷² *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 176.

⁷³ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 176; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 44.

Rechte und Möglichkeiten haben müssen.

2. Kompetenz der EU zur Errichtung des SSM

Eine weitere wesentliche Grundentscheidung ist, dass der SSM nicht durch eine Änderung des Primärrechts, sondern durch zwei Verordnungen, also durch Sekundärrecht, geschaffen werden soll. Daher stellt sich hier aufgrund des im Europarecht gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 EUV geltenden Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung die Frage, ob die EU Kompetenzen zum Erlass der Verordnungen besitzt.

Die Verordnung zur Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB soll aufgrund des Art. 127 Abs. 6 AEUV erlassen werden.⁷⁴ Danach kann der Rat durch Verordnung besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht der EZB übertragen. Damit die Verordnung auf diese Norm gestützt werden kann, müsste es sich bei den mittels der Verordnung zu übertragenden Aufsichtsaufgaben also um „besondere Aufgaben“ im Sinne dieser Vorschrift handeln. Das bedeutet jedenfalls, dass die Übertragung der gesamten Bankenaufsicht auf die EZB unzulässig ist.⁷⁵ Art. 4 Abs. 1 Kompromissvorschlag SSM-VO zählt diejenigen Aufsichtsaufgaben ausdrücklich auf, die die EZB künftig wahrnehmen soll. Für alle nicht genannten Bereiche werden weiterhin ausschließlich die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig sein.⁷⁶ Außerdem wird der EZB auch innerhalb der aufgezählten Aufgabenbereiche die direkte Aufsicht nur über „bedeutende“ Banken übertragen.⁷⁷ Die EZB wird also nicht mit der gesamten Bankenaufsicht betraut. Dennoch bleibt fraglich, ob die übertragenen Aufgaben tatsächlich „besondere Aufgaben“ im Sinne des Art. 127 Abs. 6 AEUV sind. Sachlich soll die EZB zwar nur die ihr ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben übernehmen, diese umfassen jedoch alle zentralen, typischen Aufsichtsaufgaben, während den nationalen Behörden nur Randzuständigkeiten wie die für den Verbraucherschutz oder den Missbrauch des Finanzsystems für Geldwäsche und Terrorismusfi-

⁷⁴ Kommissionsvorschlag SSM-VO, Begründung S. 3.

⁷⁵ *Häde* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 127 AEUV Rn. 56; *Kempen* in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 127 AEUV Rn. 25; *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1891, 1892; *Brandi/Gieseler*, BB 2012, 2646, 2650; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 834.

⁷⁶ Erwägungsgrund Nr. 22 zum Kompromissvorschlag SSM-VO.

⁷⁷ Art. 5 Abs. 4 Kompromissvorschlag SSM-VO.

finanzierung verbleiben.⁷⁸ Dafür, dass die zu übertragenden Aufgaben trotzdem noch „besondere Aufgaben“ sind, spricht, dass Kompetenzvorschriften im Europarecht weit auszulegen sind⁷⁹ und aus dem Wortlaut der Norm nicht deutlich hervorgeht, dass gerade zentrale Aufgaben bei den Mitgliedstaaten verbleiben müssen.⁸⁰ Allerdings bedeutet das Wort „besondere“ im allgemeinen Sprachgebrauch so viel wie „außergewöhnliche“, „nicht alltägliche“,⁸¹ was dagegen spricht, darunter die meisten der alltäglichen Aufsichtsaufgaben zu fassen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Wortlaut der Norm in anderen Sprachen, der beispielsweise im Englischen „specific tasks“ und im Französischen „missions spécifiques“ lautet.⁸² Außerdem widerspräche es dem Willen der Vertragsparteien, die die Übertragung der gesamten Aufsicht gerade ausgeschlossen haben, wenn das faktisch dadurch wieder möglich würde, dass nur einige wenige Randaufgaben bei den nationalen Behörden verbleiben müssen. Daher ist der Begriff „besondere Aufgaben“ eng auszulegen. Der EZB sollen folglich sachlich nicht nur „besondere Aufgaben“ übertragen werden.

Man könnte ein Übertragen „besonderer Aufgaben“ jedoch auch darin sehen, dass die EZB die Aufsicht sachlich zwar in weiten Teilen, aber nur über „bedeutende“ und damit „besondere“ Banken unmittelbar ausüben soll.⁸³ In Deutschland betrifft das nur 35 bis 40 von etwa 2000 Banken.⁸⁴ Zwar sind die bedeutenden Banken zahlenmäßig in der Unterzahl, sie machen dafür jedoch den Großteil der Bilanzsumme aller Banken aus.⁸⁵ Außerdem soll auch die Beaufsichtigung aller anderen Banken nach Vorgaben der EZB ausgeführt werden, wozu ihr nach der Verordnung unter anderem ein weiter Ermessensspiel-

⁷⁸ Erwägungsgrund Nr. 22 zum Kompromissvorschlags SSM-VO; *Brandi/Gieseler*, BB 2012, 2646, 2650; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 28, 29.

⁷⁹ *Rossi* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 352 Rn. 61; *Streinz* in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 352 Rn. 9; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 29.

⁸⁰ *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 29.

⁸¹ *Bibliographisches Institut GmbH*, Duden online, Wörterbuch, besondere, besonderer, besonderes, Version v. 18.01.2013, abrufbar unter <http://www.duden.de/node/657295/visions/1193730/view> [08.09.2013].

⁸² *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1891.

⁸³ *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 834.

⁸⁴ *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 834.

⁸⁵ *Bankenverband*, Übersicht Kreditinstitute 2012; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 834.

raum zusteht, innerhalb dessen sie auch die direkte Aufsicht über nicht bedeutende Banken an sich ziehen und alle Banken somit jedenfalls mittelbar kontrollieren kann.⁸⁶ Daher liegen auch in dieser Hinsicht keine „besonderen Aufgaben“ vor. Die Aufsicht kann daher nicht auf der Grundlage von Art. 127 Abs. 6 AEUV auf die EZB übertragen werden.

Daher stellt sich nun die Frage, ob es eine andere Kompetenznorm gibt, aufgrund derer die geplante Verordnung erlassen werden kann. In Betracht kommen Art. 114 Abs. 1 AEUV, die allgemeine Harmonisierungskompetenz des Binnenmarktes, und Art. 352 Abs. 1 AEUV als Vertragsabrundungsklausel. Allerdings ist Art. 127 Abs. 6 AEUV hinsichtlich der Übertragung von Aufsichtsaufgaben auf die EZB eine abschließende Regelung und daher *lex specialis* gegenüber diesen Normen, sodass die dort festgelegten inhaltlichen Einschränkungen nicht unter Berufung auf eine andere Norm umgangen werden können.⁸⁷ Weitere Kompetenznormen sind nicht ersichtlich, sodass die Übertragung der Aufsicht auf die EZB nur auf dem Wege einer Vertragsänderung geschehen kann.

Möglicherweise könnte jedoch der EBA als Alternative zur EZB durch Sekundärrecht die Bankenaufsicht übertragen werden. Die Kompetenz dazu könnte sich aus Art. 114 Abs. 1 AEUV oder Art. 352 Abs. 1 AEUV ergeben. Beide Normen sind in diesem Fall jedoch nur dann anwendbar, wenn die Verordnung dem Funktionieren des Binnenmarktes dient. Problematisch ist insofern, dass die Verordnung einerseits umfassende Befugnisse auf die europäische Ebene übertragen, andererseits aber primär die Finanzstabilität und nur sekundär den Binnenmarkt verbessern soll.⁸⁸ Durch die Beschränkung auf den Euroraum nimmt sie zur Erreichung dieses Ziels sogar eine gewisse Spaltung des Binnenmarktes in Kauf, sodass die Maßnahme sogar als binnenmarktbehindernd verstanden werden kann.⁸⁹ Außerdem

⁸⁶ Art. 5 Abs. 5 a), b) Kompromissvorschlag SSM-VO.

⁸⁷ Häde in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 127 AEUV Rn. 56, 62; Herdegen, WM 2012, 1889, 1892; Kämmerer, NVwZ 2013, 830, 835; Eriksson, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 33.

⁸⁸ *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012, S. 4, 5; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 2; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 5; Herdegen, WM 2012, 1889, 1897.

⁸⁹ Vgl. Kahl in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV Rn. 26; Herdegen, WM 2012, 1889, 1897.

verbieten die „Meroni-Doktrin“ des EuGH⁹⁰ und das Gebot zur Wahrung des institutionellen Gleichgewichts⁹¹, Ermessensentscheidungen von besonderer politischer Bedeutung auf nicht in den Verträgen angelegte Institutionen zu übertragen.⁹² Daher könnte auch nicht die EBA durch Sekundärrecht mit der Aufsicht betraut werden.

Rechtlich ist also eine Errichtung des SSM mit der EZB, der EBA oder einer neu zu schaffenden Bankenaufsichtsbehörde denkbar, jedoch nur auf dem Wege einer Vertragsänderung. Die geplante Verordnung zur Übertragung von Aufsichtsbefugnissen auf die EZB ist weder von Art. 127 Abs. 6 AEUV noch von einer anderen Kompetenznorm gedeckt, sodass ihr Erlass unionsrechtswidrig ist.

Die zweite geplante Verordnung zur Errichtung des SSM soll nur die Verfahrensmodalitäten innerhalb der EBA an die neue Aufsicht anpassen.⁹³ Sie kann daher wie geplant auf derselben Grundlage wie die durch sie zu ändernde VO (EU) Nr. 1093/2010, nämlich aufgrund Art. 114 AEUV, erlassen werden.⁹⁴

3. Die EZB als Bankenaufsichtsbehörde

Als Nächstes stellt sich unabhängig vom Bestehen einer entsprechenden EU-Kompetenz die Frage, wie zweckmäßig es ist, die EZB als Aufsichtsbehörde zu wählen. Für die geplante Konstruktion spricht hauptsächlich, dass die EZB aufgrund ihrer Tätigkeit als Zentralbank bereits über eine gute Kenntnis der Banken in Europa verfügt, die sie in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde nutzen kann.⁹⁵ Außerdem sind die Zentralbanken in den meisten Eurostaaten bereits an der Bankenaufsicht beteiligt, sodass es schon Erfahrungen mit einem solchen Aufbau gibt.⁹⁶

⁹⁰ EuGH-Urteile v. 13.06.1958, Rs. 9/56, Slg. 1958, 9 ff., Rs. 10/56, Slg. 1958, 51 ff.

⁹¹ EuGH-Urteil v. 25.05.1990, Rs. C-70/88, Slg. 1990, I-2041 Rn. 21 ff.

⁹² *Calliess* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 13 EUV Rn. 47 ff., 57; *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1893; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 834, 835.

⁹³ Kommissionsvorschlag Änderung EBA-VO, Begründung S. 4, 5.

⁹⁴ Kommissionsvorschlag Änderung EBA-VO, Begründung S. 3; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 27.

⁹⁵ *Richter*, Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde?, S. 105, 106, 109; *Wissenschaftlicher Beirat*, Brief v. 16.10.2012, S. 6; *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 13; *Pisani-Ferry* et al., Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 11; *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 174.

⁹⁶ *Hahn/Häde*, Währungsrecht, § 17 Rn. 102; *Asmussen*, ifo Schnelldienst 14/2012, 19, 20; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7.

Dem steht jedoch vor allem die Befürchtung entgegen, dass es innerhalb der EZB Interessenkonflikte zwischen der Geldpolitik und der Bankenaufsicht geben wird.⁹⁷ Solche Konflikte können dadurch entstehen, dass die Interessen der Geldpolitik und der Finanzstabilität unter Umständen gegenläufig sind.⁹⁸ Beispielsweise kann sich eine geldpolitisch gebotene Anhebung der Leitzinsen negativ auf die zu beaufsichtigenden Banken auswirken.⁹⁹ Daher könnte die Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB dazu führen, dass diese ihr primärrechtlich in Art. 127 Abs. 1 AEUV festgelegtes Hauptziel, die Gewährleistung der Preisstabilität, nicht mehr effektiv und unabhängig verfolgt, sondern sich dabei von aufsichtsrechtlichen Erwägungen leiten lässt.¹⁰⁰ Umgekehrt kann sich auch die Qualität der Aufsicht durch die Berücksichtigung geldpolitischer Aspekte verschlechtern.¹⁰¹ Auch die Kommission, der Rat und das Parlament sehen die Gefahr von Interessenkonflikten und planen daher, die Bankenaufsicht und die Geldpolitik innerhalb der EZB vollständig voneinander zu trennen.¹⁰² Dazu soll ein neues Aufsichtsgremium, bestehend aus Vertretern der EZB und der nationalen Behörden, errichtet werden, das die Aufsichtsbeschlüsse vorbereitet.¹⁰³ Außerdem wird es eine Schlichtungsstelle geben, die „Meinungsverschiedenheiten der zuständigen Behörden der betroffenen teilnehmenden Mitgliedstaaten in Bezug auf Einwände des EZB-Rats gegen einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums“ beilegt.¹⁰⁴ Fraglich ist, ob diese Vorkehrungen ausreichen, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Problematisch an der geplanten Trennung der verschiedenen Funktionen ist, dass trotz der

⁹⁷ *Richter*, Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde?, S. 109, 110; *Hahn/Häde*, Währungsrecht, § 17 Rn. 98; *Wissenschaftlicher Beirat*, Brief v. 16.10.2012, S. 6; *Brandi/Gieseler*, BB 2012, 2646, 2649; *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 4; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 832.

⁹⁸ *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7.

⁹⁹ *Europäische Kommission*, MEMO/12/662 v. 12.09.2012, S. 6; *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 174, 175; *Brandi/Gieseler*, BB 2012, 2646, 2649; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 42.

¹⁰⁰ *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 11; *Wissenschaftlicher Beirat*, Brief v. 16.10.2012, S. 6; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7; *Steffen*, ifo Schnelldienst 1/2013, 10, 11; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 832.

¹⁰¹ *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 11; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 42.

¹⁰² Art. 18 Kompromissvorschlag SSM-VO; Erwägungsgründe Nr. 35, 36 zum Kompromissvorschlag SSM-VO; *Europäische Kommission*, MEMO/12/662 v. 12.09.2012, S. 6.

¹⁰³ Art. 19 Abs. 1, 3 Kompromissvorschlag SSM-VO.

¹⁰⁴ Art. 18 Abs. 3b Kompromissvorschlag SSM-VO.

Schaffung des Aufsichtsgremiums der mit der Geldpolitik betraute EZB-Rat letztendlich die verbindlichen Beschlüsse fassen wird.¹⁰⁵ Zwar sieht Art. 18 Abs. 3a Kompromissvorschlag SSM-VO vor, dass die die Aufsicht und die Geldpolitik betreffenden Sitzungen des EZB-Rates und ihre Tagesordnungen strikt voneinander getrennt werden müssen. Das ändert jedoch nichts daran, dass die gleichen Personen über beide Bereiche entscheiden sollen und sich eine Vermischung der Interessen daher wohl nicht verhindern lässt.¹⁰⁶ Zusätzlich soll es die Schlichtungsstelle geben. Jedoch ergibt sich aus dem Verordnungsvorschlag nicht, ob im Falle einer Meinungsverschiedenheit die Schlichtungsstelle oder der EZB-Rat das Letztentscheidungsrecht hat.¹⁰⁷ Steht es dem EZB-Rat zu, ändert das nichts an der oben beschriebenen Problematik. Steht es der Schlichtungsstelle zu, sichert das zwar eine gewisse Unabhängigkeit des Aufsichtsgremiums gegenüber dem EZB-Rat, kann aber umgekehrt nicht verhindern, dass der trotzdem mit der Aufsicht befasste EZB-Rat seiner Geldpolitik aufsichtsrechtliche Erwägungen zugrunde legt. Die geplante Binnenorganisation der EZB wird daher nicht ausreichen, um Interessenkonflikte zu verhindern. Hinzu kommt, dass durch die Beteiligung dreier Gremien an den Entscheidungsprozessen ein schnelles, entschlossenes und damit gerade in Krisen effektives aufsichtsrechtliches Handeln erschwert wird.¹⁰⁸ Ein weiteres Argument gegen die EZB als Bankenaufsichtsbehörde ist, dass der SSM, wie oben beschrieben, so gestaltet werden sollte, dass er für Euro- und Nicht-Euro-Länder gleichermaßen attraktiv ist.¹⁰⁹ Auch wenn Art. 19 Abs. 1 Kompromissvorschlag SSM-VO vorsieht, dass im Aufsichtsgremium aus jedem teilnehmenden Mitgliedstaat, also auch aus den teilnehmenden Nicht-Euro-Ländern, ein Vertreter sitzt, sind diese Länder im letztlich beschlussfassenden EZB-Rat nicht vertreten. Art. 19 Abs. 3, Art. 6 Abs. 6abb Kompromissvorschlag SSM-

¹⁰⁵ Art. 19 Abs. 3 Kompromissvorschlag SSM-VO.

¹⁰⁶ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 175; *Brandi/Gieseler*, BB 2012, 2646, 2649; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 43.

¹⁰⁷ *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 5; *Paul*, Wirtschaftsdienst 2013, 2.

¹⁰⁸ *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 4, 5.

¹⁰⁹ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 176; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 44.

VO verleiht ihnen zwar gewisse Rechte, einen Aufsichtsbeschluss zu beanstanden, sie können ihn jedoch letztlich nicht beeinflussen, sondern als letzte Möglichkeit nur den SSM verlassen. Die Wahl der EZB als Aufsichtsbehörde trägt also nicht dazu bei, Nicht-Euro-Länder zum Beitritt zum SSM zu motivieren. Da sie außerdem, wie oben beschrieben, aufgrund der möglichen Interessenkonflikte weder zweckmäßig noch mit Art. 127 Abs. 1 AEUV vereinbar ist, muss der Vorteil, dass die EZB bereits Kenntnisse des Bankensektors hat, im Ergebnis hinter diesen Nachteilen zurücktreten.

Alternativ könnte im Rahmen der erforderlichen Primärrechtsänderung der EBA die Bankenaufsicht übertragen werden. Dafür spricht, dass diese jetzt schon auf dem Gebiet der Bankenaufsicht tätig ist.¹¹⁰ Allerdings ist sie gemäß Art. 8, 10 ff. Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 für die Rechtsvereinheitlichung und Koordination der Bankenaufsicht in der ganzen EU zuständig, während die europäische Bankenaufsicht als solche nicht alle EU-Länder umfassen würde.¹¹¹ Außerdem ist ihr Sitz gemäß Art. 7 Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 in London, also in einem Staat, der nicht am SSM teilnehmen wird.¹¹² Im Ergebnis sollte deswegen eine ganz neue Aufsichtsbehörde gegründet werden, wodurch Interessenkonflikte ganz ausgeschlossen würden und Nicht-Euro-Länder im Falle ihrer Teilnahme genau die gleichen Mitgestaltungsrechte haben könnten wie die Euroländer.

4. Zweistufiger Aufbau der Aufsicht

Die letzte Grundentscheidung des SSM betrifft die Frage, welche Banken die europäischen Aufsicht umfassen wird. Nach dem geplanten zweistufigen Aufbau sollen zwar alle Banken des Euroraumes unter den SSM fallen, unmittelbar allerdings nur „bedeutende“ Banken im Sinne des Art. 5 Abs. 4 Kompromissvorschlag SSM-VO europäisch überwacht werden. „Bedeutende“ Banken sind demzufolge in der Regel solche, die eine Bilanzsumme von mindestens 30 Mrd. Euro haben oder deren Bilanzsumme das Bruttoinlandsprodukt ihres Mitgliedstaates um 20% übersteigt, jedenfalls die drei bedeutendsten

¹¹⁰ Vgl. *Speyer*; ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7; *Gstädtner*; ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7.

¹¹¹ Vgl. *Pisani-Ferry* et al., Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 12; *Gstädtner*; ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7.

¹¹² Vgl. *Gstädtner*; ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 7.

Banken eines Mitgliedstaates und Banken, die Unterstützung aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility, EFSF) oder dem ESM erhalten oder beantragt haben.¹¹³ Alle anderen Banken sollen bis auf die Zulassung und den Erwerb von Anteilen an anderen Banken, wofür die EZB ausschließlich zuständig ist, weiterhin von den nationalen Aufsichtsbehörden überwacht werden.¹¹⁴ Dazu kann die EZB jedoch Verordnungen, Leitlinien und allgemeine Anweisungen erlassen, nach denen diese die Aufsicht ausführen müssen.¹¹⁵ Außerdem kann die EZB die Aufsicht über jede Bank direkt an sich ziehen, sofern das zur Sicherung einheitlicher Aufsichtsstandards notwendig ist.¹¹⁶ Mittelbar bleibt die EZB daher für alle Banken zuständig.¹¹⁷ Andere denkbare Gestaltungsmöglichkeiten wären die zunächst geplante, direkte Aufsicht über alle Banken unabhängig von ihrer Größe oder ein zweigeteilter Aufbau, bei dem nur die größten Banken in den SSM eingebunden werden und die kleineren Banken ausschließlich der Aufsicht der nationalen Behörden unterliegen.¹¹⁸ Daher stellt sich die Frage, ob der hier gewählte Aufbau für die Bankenunion der sinnvollste ist.

Damit die Bankenunion die wechselseitige Abhängigkeit von Staaten und Banken trennen kann, müssen jedenfalls solche Banken von der Bankenunion und damit auch vom SSM als deren Grundelement umfasst werden, die im Krisenfall von Staaten gerettet werden müssten. Solche Banken sind zwar oftmals „bedeutende Banken“ i.S.d. Art. 5 Abs. 4 Kompromissvorschlag SSM, jedoch hat die Krise gezeigt, dass nicht nur internationale Großbanken, sondern auch regionale Banken wie die spanischen Sparkassen, die Cajas, die Finanzstabilität eines Staates gefährden können.¹¹⁹ Es ist daher nicht leicht, Abgrenzungskriterien zu finden, nach denen man beurteilen kann, welche Banken systemrelevant sind und deswegen europäisch

¹¹³ Art. 5 Abs. 4 Kompromissvorschlag SSM-VO.

¹¹⁴ Art. 5 Abs. 6, Art. 4 Abs. 1 a), b) Kompromissvorschlag SSM-VO.

¹¹⁵ Art. 5 Abs. 5 a) Kompromissvorschlag SSM-VO.

¹¹⁶ Art. 5 Abs. 5 b) Kompromissvorschlag SSM-VO.

¹¹⁷ *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 9.

¹¹⁸ *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 9.

¹¹⁹ Erwägungsgrund Nr. 13 zum Kompromissvorschlag SSM-VO; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 7; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 9; *Kemmer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 10, 11; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 9.

beaufsichtigt werden sollten und welche nicht.¹²⁰ Gäbe es zwei getrennte Aufsichtssysteme, eines für bedeutende und eines für weniger bedeutende Banken, würde das durch eine unterschiedliche Rechtsanwendung außerdem zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen diesen beiden Gruppen führen.¹²¹ Dies spricht dafür, alle Banken der europäischen Aufsicht zu unterstellen.

Andererseits soll der SSM künftigen Banken Krisen besser vorbeugen, indem er einen besseren Überblick über die internationalen Geschäfte der Banken bietet und internationale Systemrisiken daher früher erkannt werden können.¹²² Dieser Vorteil der europäischen Aufsicht gilt jedoch nicht in Bezug auf kleinere Banken, die keine internationalen Geschäfte betreiben.¹²³ Stattdessen prägen hier regionale Besonderheiten das Geschäft, welche die nationalen Behörden besser kennen und einschätzen können als eine europäische Aufsicht es könnte.¹²⁴ Eine alleinige europäische Aufsicht über kleinere Banken kann daher nicht effektiver sein als die nationale Aufsicht, stattdessen könnte die Aufsichtsqualität sogar sinken.¹²⁵ Das spricht dagegen, alle Banken gleichermaßen unmittelbar zu beaufsichtigen.

All diese Erwägungen führen zu dem gewählten zweistufigen Aufbau als Kompromiss. Durch die unmittelbare Aufsicht der nationalen Behörden über kleinere Banken geht deren Ortskenntnis hierbei nicht verloren und die Aufsichtsqualität sinkt nicht. Dennoch kann die europäische Aufsicht durch Anweisungen und Leitlinien sicherstellen, dass es eine einheitliche Aufsichtspraxis ohne Wettbewerbsverzerrungen gibt. Unter Umständen kann sie sogar die direkte Aufsicht an sich ziehen, sodass auch den von regionalen Banken ausgehenden Gefahren für die Finanzstabilität entgegengewirkt werden kann. Die Nachteile dieses Aufbaus sind seine Komplexität und Unübersicht-

¹²⁰ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 177; *Kemmer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 10, 11.

¹²¹ *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 9; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 9; *Kemmer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 10, 11.

¹²² *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 9; *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 4.

¹²³ *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 9; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 8.

¹²⁴ *Richter*, Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde?, S. 92; *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 16.

¹²⁵ *Richter*, Eine zentrale europäische Bankenaufsichtsbehörde?, S. 92; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 8.

lichkeit.¹²⁶ Kleinere Banken können künftig je nach Sachgebiet ausschließlich von den nationalen Behörden, von den nationalen Behörden nach Vorgaben der EZB oder ausschließlich von der EZB beaufsichtigt werden.¹²⁷ Dies schafft eine enorme praktische Unsicherheit für die Banken, die sicher wissen müssen, wer sie letztendlich kontrolliert.¹²⁸ Allerdings würden auch dann, wenn die europäische Aufsicht alle Banken gleichermaßen umfassen würde, bestimmte Aufgaben an die nationalen Behörden delegiert werden.¹²⁹ Auch bei einem zweigeteilten Aufbau wäre ein Austausch zwischen nationalen Behörden und der europäischen Aufsicht zur Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen unerlässlich. In jedem Fall würde es also ein komplexes Nebeneinander von nationaler und europäischer Aufsicht geben, das neu geregelt werden müsste. Daher bleibt auch unter diesen Aspekten das hier gewählte zweistufige Aufsichtssystem das sinnvollste. Das bedeutet jedoch nicht, dass das System schon ausreichend geplant ist. Viele Fragen, die die Zusammenarbeit von nationaler und europäischer Aufsicht betreffen, sind noch offen, sodass das Verhältnis der Aufsichtsbehörden untereinander noch detailliert ausgestaltet werden muss.¹³⁰ Ansonsten drohen Rechtsunsicherheit, langwierige Entscheidungsprozesse und Missverständnisse, durch die die Aufsicht nicht effektiver, sondern komplizierter wird.¹³¹

5. Demokratische Legitimation der Aufsicht

Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Aufsichtsentscheidungen im SSM ausreichend demokratisch legitimiert sein werden. Die demokratische Legitimation in der EU erfolgt einerseits über das Europäische Parlament und andererseits über die Mitgliedstaaten im Rat als Vertreter der nationalen Parlamente.¹³² Der Kompromissvor-

¹²⁶ *Schneider*; EuZW 2013, 452, 455.

¹²⁷ Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 4, 5, 6 Kompromissvorschlag SSM-VO; *Schneider*; EuZW 2013, 452, 455.

¹²⁸ *Steffen*, ifo Schnelldienst 1/2013, 10, 11.

¹²⁹ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 177; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 11.

¹³⁰ *Boegl*, Die Bank, Haft 09/2013, 19, 21; *Steffen*, ifo Schnelldienst 1/2013, 10, 11; *Paul*, Wirtschaftsdienst 2013, 2, 3.

¹³¹ Vgl. *Boegl*, Die Bank, Haft 09/2013, 19, 21; *Schäfer*; DIW Wochenbericht Nr. 22+23/2013, S. 16.

¹³² *Huber* in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 10 EUV Rn. 25; *Ruffert* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 10 EUV Rn. 6, 7.

schlag SSM-VO sieht in Art. 17 Abs. 1, 2 Rechenschafts- und Berichterstattungspflichten der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie in Art. 17aa die Pflicht zur Berichterstattung an die nationalen Parlamente vor. Art. 16 Abs. 1 Kompromissvorschlag SSM-VO schränkt zwar die politische Kontrolle insofern wieder ein, als dass die mit der Aufsicht betrauten Personen nicht weisungsgebunden sind. Die Weisungsfreiheit lässt sich allerdings damit rechtfertigen, dass die Aufsicht, um effektiver zu sein, gerade frei von nationalpolitischen Überlegungen ausgeführt werden soll.¹³³ Weiterhin muss das Europäische Parlament gemäß Art. 19 Abs. 2 Kompromissvorschlag SSM-VO die Ernennung des Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums billigen. Problematisch ist jedoch, ob diese Rechenschaftspflichten mit der in Art. 130 AEUV vertraglich garantierten Unabhängigkeit der EZB vereinbar sind.¹³⁴ Art. 127 Abs. 6 AEUV sieht ausdrücklich vor, dass Aufsichtsaufgaben, die immer einer politischen Kontrolle bedürfen, auf die EZB übertragen werden können. Daraus kann man schließen, dass insofern auch Rechenschaftspflichten vereinbart werden dürfen, solange sie die Geldpolitik nicht beeinflussen.¹³⁵ Im Fall des SSM besteht wie oben beschrieben jedoch gerade die Gefahr der Beeinflussung der Preisstabilität durch die der politischen Kontrolle unterliegende Aufsicht. Daher ist auch unter diesem Gesichtspunkt eine Vertragsänderung erforderlich, um eine sichere politische Kontrolle der Aufsicht einerseits und die Unabhängigkeit der Geldpolitik andererseits zu gewährleisten.

6. Single Rulebook und europäisches Verwaltungsverfahren

Problematisch gestaltet sich weiterhin das Single Rulebook. Zwar wurden weite Bereiche des Aufsichtsrechts schon harmonisiert, häufig geschah dies jedoch auch durch Richtlinien.¹³⁶ Art. 4 Abs. 3 Kompromissvorschlag SSM-VO stellt klar, dass die EZB in solchen Fällen

¹³³ *Richter*, Eine zentrale Europäische Bankenaufsichtsbehörde?, S. 108; *Kohtamäki*, Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union, S. 213, 215; *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1894;

¹³⁴ *Hahn/Häde*, Währungsrecht, § 20 Rn. 5, 51; *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1894; *Eriksson*, Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus, S. 38, 39.

¹³⁵ Vgl. *Häde* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 130 AEUV Rn. 7; *Hahn/Häde*, Währungsrecht, § 20 Rn. 51.

¹³⁶ Vgl. Richtlinie 2013/36/EU („CRD IV“); *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 4.

die nationalen Umsetzungsgesetze anwenden soll. Bei der Umsetzung von Richtlinien haben die nationalen Gesetzgeber jedoch oftmals Ermessensspielräume, sodass die EZB dadurch eigentlich kein einheitliches Aufsichtsrecht, sondern Unionsrecht und 17 verschiedene nationale Rechte anwenden wird.¹³⁷ Dementsprechend werden die europäischen Gerichte im Rahmen des Rechtsschutzes wohl auch nationales Recht überprüfen müssen.¹³⁸ Dies wirft viele praktische Fragen und Unsicherheiten auf, die bisher noch unbeantwortet sind.¹³⁹

Ein anderes Problem betrifft das Verwaltungsverfahren. Die europäische Aufsichtsbehörde wird künftig viele Verwaltungsaufgaben unmittelbar gegenüber den Banken wahrnehmen. Allerdings gibt es kein einheitliches europäisches Verwaltungsverfahren. Der Kompromissvorschlag SSM-VO selbst trifft nur einzelne, generell gehaltene Verwaltungsvorgaben.¹⁴⁰ Daneben werden unverbindliches sogenanntes soft law und von den Gerichten entwickelte Verfahrensregelungen anwendbar sein.¹⁴¹ Um Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für die betroffenen Banken zu schaffen, ist jedoch ein einheitliches europäisches Verfahrensrecht erforderlich.¹⁴² Das Europäische Parlament forderte die Kommission am 15.01.2013 bereits auf, einen entsprechenden Verordnungsvorschlag vorzulegen.¹⁴³ Allerdings ist die tatsächliche Verabschiedung einer solchen Verordnung momentan noch nicht absehbar.

7. Direkte Rekapitalisierung aus dem ESM

Zuletzt stellt sich die Frage, wie es zu bewerten ist, dass der ESM Banken unter der Aufsicht des SSM künftig direkt rekapitalisieren können soll. Bisher darf der ESM Finanzhilfen nur an Staaten gewähren, die diese dann zur Bankenrettung verwenden können.¹⁴⁴ Wenn

¹³⁷ *Schneider*; EuZW 2013, 452, 454; *Gstädtner*; ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 9.

¹³⁸ *Schneider*; EuZW 2013, 452, 456.

¹³⁹ *Lautenschläger*; ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 4.

¹⁴⁰ Erwägungsgründe Nr. 33, 40, 46 Kompromissvorschlag SSM-VO.

¹⁴¹ EuGH-Urteile v. 12.07.1957, Rs. 7/56, 3/57 bis 7/57, Slg. 1957, 85, 115ff.;

Guckelberger; NVwZ 2013, 601, 602; *Geber*; EuZW 2013, 298, 300.

¹⁴² *Kemmer*; ifo Schnelldienst 14/2012, 10, 11; *Guckelberger*; NVwZ 2013, 601, 604;

Lautenschläger; ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 4.

¹⁴³ *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 15.01.2013.

¹⁴⁴ Art. 3 Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM); *ESM*, FAQ Bankenrekapitalisierung, 28.06.2013, S. 1.

Banken in Zukunft unmittelbar durch den ESM unterstützt werden können, würde dadurch eine weitere Verbindung zwischen Bank- und Staatsschulden gelöst und so ein weiterer Schritt unternommen, den Teufelskreis zwischen beiden zu durchbrechen.¹⁴⁵ Daher ist die direkte Rekapitalisierung grundsätzlich zu begrüßen. Problematisch ist allerdings, dass im Einzelfall auch rückwirkende Bankenrekapitalisierungen vorgesehen sind¹⁴⁶ und es möglich sein soll, Banken schon während der einjährigen Aufbauphase des SSM diesem zu unterstellen, nur um sie aus dem ESM rekapitalisieren zu können.¹⁴⁷ Dadurch könnten bereits bestehende finanzielle Probleme mancher Banken durch den ESM gelöst werden. Die Maßnahmen des SSM und der Bankenunion sollen im Gegensatz dazu jedoch nur zukünftige Krisen verhindern und bewältigen, während sie keine Lösungen für Probleme aus der aktuellen Krise bieten. Um diese langfristigen Ziele zu erreichen, braucht der Aufbau des SSM Zeit. Die Möglichkeit, bereits bestehende finanzielle Probleme durch eine direkte Rekapitalisierung aus dem ESM zu lösen, könnte jedoch den falschen Anreiz schaffen, den SSM so schnell wie möglich zu errichten. Daher sollten ESM-Hilfen für Altlasten noch wie bisher erfolgen und die direkte Rekapitalisierung wie die anderen Maßnahmen der Bankenunion erst nach der Bereinigung der Altlasten im Hinblick auf zukünftige Probleme möglich sein.¹⁴⁸

8. Fazit zur europäischen Bankenaufsicht

Positiv lässt sich festhalten, dass mit der Gründung des SSM im Euroraum bei freiwilliger Beitrittsmöglichkeit für die anderen Mitgliedstaaten und dem zweistufigen Aufbau der Aufsicht zwei richtige Grundentscheidungen getroffen wurden. Der größte Fehler der geplanten Ausgestaltung ist, dass der SSM durch Sekundärrecht bei der EZB und nicht durch eine Änderung des Primärrechts bei einer neuen Behörde errichtet werden soll. Dadurch werden nicht nur die

¹⁴⁵ *Rat der Europäischen Union*, Information v. 20.06.2013, S. 1; *ESM*, FAQ Bankenrekapitalisierung, 28.06.2013, S. 1; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 7.

¹⁴⁶ *Rat der Europäischen Union*, Information v. 20.06.2013, S. 5; *ESM*, FAQ Bankenrekapitalisierung, 28.06.2013, S. 4.

¹⁴⁷ Art. 27 Abs. 34 Uabs. 2 Kompromissvorschlag SSM.

¹⁴⁸ *Finanzministerium Finnland*, PM v. 25.09.2012; *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 5.

Preisstabilität des Euro und die Qualität der Aufsicht gefährdet, sondern dem SSM auch die solide Rechtsgrundlage verwehrt, die er als zentrales Element der Bankenunion braucht. Darunter kann die Glaubwürdigkeit des SSM leiden. Zudem wird für Nicht-Euro-Länder kein ausreichender Anreiz geschaffen, dem SSM beizutreten, sodass sich die Gefahr einer Spaltung des Binnenmarktes erhöht. Auch hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen Behörden, des Single Rulebooks oder des Verwaltungsverfahrens sind noch viele Fragen ungeklärt. Daher ist es zweifelhaft, ob der Zeitraum bis zum Herbst 2014, in dem der SSM voraussichtlich seine Arbeit aufnehmen wird, ausreicht, um alle Unklarheiten beseitigen zu können. Deswegen drohen auch aus diesem Grund Rechtsunsicherheit und Missverständnisse anstelle einer effektiveren Aufsicht. Aufgrund der schnellen Errichtung des SSM können Banken zwar schon bald direkt aus dem ESM rekapitalisiert werden. Um eine bessere Krisenprävention und Vertrauen in die Aufsicht zu erreichen, bedarf die Errichtung des SSM jedoch einer Vertragsänderung und mehr Zeit. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die politische Erklärung der Eurostaaten vom 13. und 14.04.2013, in der sie ihre Bereitschaft zu einer Vertragsänderung zur Verbesserung des SSM kundgaben.¹⁴⁹ Es ist zu hoffen, dass diesem politischen Schritt möglichst bald rechtliche Handlungen folgen werden.

II. Europäische Bankenabwicklung

Als zweites Element der Bankenunion soll ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) errichtet werden, der für das Krisenmanagement zuständig ist. Die Gründe dafür sind, dass durch den SSM zukünftigen Krisen zwar so weit wie möglich vorgebeugt werden soll, sie jedoch nie ganz ausgeschlossen werden können.¹⁵⁰ Außerdem gebietet der Grundsatz von Gleichlauf von Haftung und Kontrolle, auch die Abwicklung europäisch auszuführen, wenn die Aufsicht auf europäischer Ebene erfolgt.¹⁵¹ Der

¹⁴⁹ *Bundesfinanzministerium*, Monatsbericht April 2013, S. 44, 45.

¹⁵⁰ *Europäische Kommission*, PM v. 10.07.2013, IP/13/674, S. 1; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 6.

¹⁵¹ *Europäische Kommission*, MEMO13/679 v. 10.07.2013, S. 6; *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 188, 189; *Lautenschläger*, ifo Schnelldienst 1/2013, 3, 5;

SRM bezweckt, alle Banken im Krisenfall bei Erhaltung ihrer systemrelevanten Funktionen auf Kosten der Eigentümer und Gläubiger abwickeln zu können, sodass der Staat, also die Steuerzahler, nicht mehr für Banken haften müssen.¹⁵² Dadurch soll den Banken der Anreiz zu risikoreichem Verhalten genommen und der Teufelskreis aus sich verstärkenden Banken- und Staatsschulden durchbrochen werden.¹⁵³ Zusätzlich könnten durch ein effektiveres Krisenmanagement, als es auf nationaler Ebene möglich ist, die Auswirkungen von Krisen so gering wie möglich gehalten und national motivierte Verzögerungen der Bankenabwicklung verhindert werden.¹⁵⁴ Da auch ein europäischer Abwicklungsfonds geplant ist, der die jeweiligen Maßnahmen neben Anteilseignern und Gläubigern finanzieren soll,¹⁵⁵ ist die größte Befürchtung, dass der SRM zu einer Vergemeinschaftung der Haftung für Bankenschulden führen wird.¹⁵⁶ Im folgenden Teil werden die wesentlichen Merkmale des SRM, wie er im Kommissionsvorschlag vom 10.07.2013 geplant ist, untersucht und herausgearbeitet, ob die beschriebenen Ziele so erreicht werden können.

1. Kompetenz der EU zur Errichtung des SRM

Als Rechtsgrundlage schlägt die Kommission Art. 114 Abs. 1 AEUV vor. Die Verordnung müsste also eine Maßnahme zur Rechtsangleichung sein mit dem Ziel, das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern. Die Kommission begründet dies unter anderem damit, dass sowohl die uneinheitliche Anwendung des materiellen Abwicklungsrechts als auch das Auseinanderfallen von europäischer Bankenaufsicht und nationaler Bankenabwicklung im SSM zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die durch den SRM behoben würden.¹⁵⁷ Hier liegen jedoch zwei Besonderheiten vor. Einmal soll die Verord-

¹⁵² *Europäische Kommission*, MEMO/12/656 v. 10.09.2012, S. 2; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 9; *Steffen*, ifo Schnelldienst 1/2013, 10, 11.

¹⁵³ *Europäischer Rat*, Bericht v. 11.12.2012, S. 7; *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 6; *Burghof*, ifo Schnelldienst 14/2012, 3, 4.

¹⁵⁴ *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 9; *Europäischer Rat*, Bericht v. 11.12.2012, S. 7; *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 177.

¹⁵⁵ Art. 64 Kommissionsvorschlag SRM-VO; *Europäische Kommission*, MEMO/13/675 v. 10.07.2013, S. 10.

¹⁵⁶ *VÖB*, PM v. 10.07.2013, S.1; *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 14; *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 17; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 16.

¹⁵⁷ Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 6; Erwägungsgrund Nr. 9 zum Kommissionsvorschlag SRM-VO; *Europäische Kommission*, MEMO/13/675 v. 10.07.2013, S. 2.

nung selbst nicht das Recht in den Mitgliedstaaten angleichen, sondern dazu den Ausschuss als eine Agentur der EU gründen und auf diesen und die Kommission entsprechende Hoheitsbefugnisse übertragen.¹⁵⁸ Darüber hinaus ist die Verbesserung des Binnenmarktes nur ein Nebenziel der Verordnung, während die Verbesserung der Finanzstabilität im Rahmen der Bankenunion im Vordergrund steht.¹⁵⁹ Das wird auch daran deutlich, dass der SRM nicht im gesamten Binnenmarkt gelten soll.¹⁶⁰ Wie zuletzt die Gründung der EBA auf Grundlage des Art. 114 Abs. 1 AEUV gezeigt hat, sind die Gründung einer neuen Agentur und die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf dieser Rechtsgrundlage grundsätzlich möglich.¹⁶¹ Die Agentur muss jedoch zur „Verwirklichung des Harmonisierungsprozesses“ beitragen.¹⁶² Hier stellt sich die Frage, wie es sich auswirkt, dass die Verbesserung des Binnenmarktes nicht das Hauptziel der Verordnung ist. Unter Umständen kann es genügen, dass der Binnenmarkt nur als eines von mehreren Zielen der geplanten Maßnahme verbessert werden soll.¹⁶³ Berücksichtigt man jedoch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, aufgrund dessen der Anwendungsbereich von Art. 114 Abs. 1 AEUV abgrenzbar bleiben muss, so ist in Fällen, in denen eine neue Agentur geschaffen und umfassende Hoheitsbefugnisse übertragen werden sollen, eine restriktive Anwendung der Norm geboten, sodass die Verbesserung des Binnenmarktes dann der Hauptzweck der Maßnahme sein muss.¹⁶⁴ Der Verordnungsvorschlag ist daher nicht mehr von der Kompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV umfasst. Da die Verordnung nicht in erster Linie dem Binnenmarkt dient, ist sie auch nicht zur Verwirklichung des Binnenmarktes als Vertragsziel im Sinne des Art. 352 Abs. 1 AEUV erforderlich.¹⁶⁵

¹⁵⁸ Art. 16, 32 ff., 36 ff., 38 ff. Kommissionsvorschlag SRM-VO.

¹⁵⁹ *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012, S. 4; *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 2; *Europäische Kommission*, PM v. 10.07.2013, IP/13/674, S. 1.

¹⁶⁰ Art. 4 Kommissionsvorschlag SRM-VO; vgl. *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1891.

¹⁶¹ EuGH-Urteil v. 02.05.2006, Rs. C-217/04, Slg. 2006, I-3771 Rn. 44 ff; *Leible/Schröder* in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV Rn. 60; *Kohtamäki*, Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union, S. 160; *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1891.

¹⁶² EuGH-Urteil v. 02.05.2006, Rs. C-217/04, Slg. 2006, I-3771 Rn. 44.

¹⁶³ EuGH-Urteil v. 12.12.2006, Rs. C-380/03, Slg. 2006, I-11573 Rn. 38, 39; EuGH-Urteil v. 08.06.2010, Rs. C-58/08, Slg. 2010, I-4999 Rn. 36; *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1891.

¹⁶⁴ *Leible/Schröder* in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 47; *Kahl* in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV, Rn. 26; *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1891.

¹⁶⁵ Vgl. *Herdegen*, WM 2012, 1889, 1892, 1897; *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830, 835.

Aus denselben Gründen ist es auch nicht möglich, alternativ der EBA die Abwicklungsbefugnisse mittels Sekundärrecht zu übertragen. Zusätzlich schließen die „Meroni“-Rechtsprechung des EuGH¹⁶⁶ beziehungsweise der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts¹⁶⁷ aus, dass Ermessensentscheidungen von erheblicher Bedeutung auf nicht in den Verträgen angelegte Institutionen übertragen werden.¹⁶⁸ Eine Errichtung des SRM mittels Sekundärrechts ist im Ergebnis also rechtlich nicht möglich. Stattdessen ist auch hier eine Vertragsänderung erforderlich, durch die die Abwicklungsbefugnisse auf eine bereits bestehende oder neue Institution übertragen werden können.

2. Abwicklung durch die Kommission und den Ausschuss

Mit dem Abwicklungsausschuss, der die Bankenabwicklungen vorbereiten und überwachen und unter anderem aus Vertretern der nationalen Abwicklungsbehörden bestehen soll, möchte die Kommission eine Agentur schaffen, die unparteiisch und effektiv über Abwicklungen entscheiden kann.¹⁶⁹ Da jedoch, wie oben beschrieben, solche Entscheidungen nicht auf nicht in den Verträgen angelegte Institutionen delegiert werden dürften,¹⁷⁰ soll die Kommission die vom Ausschuss vorbereiteten Abwicklungen verbindlich beschließen. Das hat den Nachteil, dass sich im Krisenfall erst zwei Gremien über einen Beschluss einigen müssen. Daher trägt diese Gestaltung nicht dazu bei, dass die europäische Abwicklung schneller und effektiver funktionieren kann als auf nationaler Ebene. Außerdem ist das europäische Bankenrecht auch jetzt mit der Zusammenarbeit von EZB, EBA, dem europäischen Ausschuss für Systemrisiken und den nationalen Behörden sehr komplex, sodass es vermieden werden sollte, die Abwicklung auf zwei weitere verschiedene Stellen zu übertragen.¹⁷¹ Stattdessen sollten die Abwicklungsbefugnisse bei einer Behörde ge-

¹⁶⁶ EuGH-Urteile v. 13.06.1958, Rs. 9/56, Slg. 1958, 9ff., Rs. 10/56, Slg. 1958, 51 ff.

¹⁶⁷ EuGH-Urteil v. 25.05.1990, Rs. C-70/88, Slg. 1990, I-2041 Rn. 21 ff.

¹⁶⁸ *Calliess* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU, Art. 13 EUV Rn. 47 ff., 57; *Häde*, *EuZW* 2011, 662, 663; *Herdegen*, *WM* 2012, 1889, 1893; *Kämmerer*, *NVwZ* 2013, 830, 834, 835.

¹⁶⁹ Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 6, 7; Erwägungsgrund Nr. 19 zum Kommissionsvorschlag SRM-VO.

¹⁷⁰ EuGH-Urteile v. 13.06.1958, Rs. 9/56, Slg. 1958, 9ff., Rs. 10/56, Slg. 1958, 51 ff.; *Calliess* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU, Art. 13 EUV Rn. 47 ff., 57; *Häde*, *EuZW* 2011, 662, 663; *Herdegen*, *WM* 2012, 1889, 1893; *Kämmerer*, *NVwZ* 2013, 830, 834, 835.

¹⁷¹ *Schäfer*, *DIW* Wochenberich Nr. 22+23/2013, S. 16.

bündelt werden.¹⁷² Daher ist der Kommissionsvorschlag in dieser Hinsicht nicht zweckmäßig.

Für die Wahl der Kommission als alleinige Abwicklungsbehörde spricht, dass sie das Exekutivorgan der EU ist und im Rahmen der Beihilfenkontrolle schon Erfahrungen mit Banken in Krisen sammeln konnte.¹⁷³ Die Beihilfenkontrolle dient jedoch dem Schutz des gesamten Binnenmarktes, wohingegen die Abwicklung nur innerhalb des SSM stattfinden soll und primär die Stabilität des Bankensystems bezweckt.¹⁷⁴ Aufgrund ihres gesamteuropäischen Auftrags und des Sitzes in London scheidet auch die EBA als Abwicklungsbehörde aus.¹⁷⁵ Gegen die EZB spricht, dass es aufgrund der möglichen Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Finanzstabilität schon nicht ratsam ist, die Bankenaufsicht bei ihr anzusiedeln.¹⁷⁶ Die Abwicklung von Banken greift jedoch noch viel stärker als die Bankenaufsicht in die Rechte der Betroffenen und die Wirtschaft der jeweiligen Staaten ein und bedarf daher einer noch viel stärkeren politischen Kontrolle.¹⁷⁷ Daher würde die Gefahr der Beeinflussung der Preisstabilität bei einer Übertragung der Bankenabwicklung an die EZB noch größer.¹⁷⁸ Im Ergebnis sollte am besten im Rahmen einer Vertragsänderung eine neue Abwicklungsbehörde aufgebaut werden.¹⁷⁹ Diese Behörde sollte dieselbe sein, die auch die Bankenaufsicht ausübt.¹⁸⁰ Das hätte den Vorteil, dass Aufsicht und Abwicklung eng aufeinander abgestimmt arbeiten und von ihren jeweiligen Erfahrungen und Kenntnissen profitieren könnten. Weiterhin würde es keine Interessenkonflikte mit anderen Aufgabenbereichen geben und die erforderliche demokratische Legitimation könnte klar geregelt werden, ohne dass bestehende Prinzipien oder Abstimmungsstrukturen beachtet werden müssen.

¹⁷² Véron/Wolff, Bruegel Policy Contribution 2013/04, S. 12, 13.

¹⁷³ Pisani-Ferry et al., Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 13.

¹⁷⁴ Pisani-Ferry et al., Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 13.

¹⁷⁵ Art. 7, 8, 10 ff. VO (EU) Nr.1093/2010; Gstädner, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 19.

¹⁷⁶ Burghof, ifo Schnelldienst 14/2012, 3, 5; Speyer, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 8.

¹⁷⁷ Pisani-Ferry et al., Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 12; Gstädner, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 19.

¹⁷⁸ Pisani-Ferry et al., Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 12; Speyer, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 8; Gstädner, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 19.

¹⁷⁹ Pisani-Ferry et al., Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 13; Gstädner, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 19.

¹⁸⁰ Pisani-Ferry et al., Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 12.

3. Reichweite des SRM

Räumlich soll der SRM für alle am SSM teilnehmenden EU-Länder gelten.¹⁸¹ Weiterhin stellt sich die Frage, welche Banken in den teilnehmenden Staaten der SRM umfassen sollte. Der Kommissionsvorschlag sieht im Gegensatz zum SSM vor, dass der SRM unmittelbar für alle Banken mit finanziellen Problemen zuständig ist.¹⁸² Wie die Krise der spanischen Cajas gezeigt hat, kann auch die Rettung kleinerer Banken zu finanziellen Schwierigkeiten der rettenden Staaten führen.¹⁸³ Ein zweigeteiltes System, in dem ausschließlich die nationalen Abwicklungsbehörden für kleinere Banken zuständig blieben, würde daher nicht dazu beitragen, den Zusammenhang zwischen Banken und Staaten zu durchbrechen. Problematisch ist jedoch, ob, wie vorgeschlagen, alle Banken gleichermaßen europäisch abgewickelt werden sollten, oder ob es ein zweistufiges System aus europäischer und nationaler Abwicklung, ähnlich dem des SSM, geben sollte. Für die vorgeschlagene Konstruktion spricht, dass, anders als bei der Bankenaufsicht, hier immer nur wenige Banken gleichzeitig betroffen sind.¹⁸⁴ Außerdem soll die europäische Aufsichtsbehörde die Kompetenz haben, die Aufsicht über kleine Banken in Schwierigkeiten unmittelbar an sich zu ziehen.¹⁸⁵ Daher ist es nicht ersichtlich, weshalb die Abwicklung wieder an die nationale Ebene abgegeben werden sollte.¹⁸⁶ Andererseits ist bei der Abwicklung regionaler Banken eine genaue Kenntnis der Besonderheiten der jeweiligen Bank und des Marktes wichtig, um die Abwicklung sinnvoll durchzuführen.¹⁸⁷ Auch das Subsidiaritätsprinzip spricht für einen zweistufigen Aufbau.¹⁸⁸ Im Ergebnis sollten die nationalen Behörden bei der Abwicklung nicht bedeutender Banken daher besser eingebunden wer-

¹⁸¹ Art. 4 Kommissionsvorschlag SRM-VO.

¹⁸² Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 9.

¹⁸³ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 177; *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 9; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 9.

¹⁸⁴ Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 9; *Europäische Kommission*, MEMO/13/675 v. 10.07.2013, S. 3.

¹⁸⁵ Art. 5 Abs. 5 b) Kompromissvorschlag SSM-VO; Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 9.

¹⁸⁶ Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 9.

¹⁸⁷ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 177, 178; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 19.

¹⁸⁸ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 177; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 19.

den. Nach Art. 16 Abs. 1 Kommissionsvorschlag SRM-VO können sie zwar Abwicklungen vorschlagen und führen diese gemäß Art. 16 Abs. 8 nach Anweisungen des Ausschusses durch, sie sind jedoch nicht an der Vorbereitung und Entscheidung über die Abwicklung beteiligt. Um regionalen Besonderheiten besser berücksichtigen zu können, sollten auch die nationalen Behörden die Abwicklung kleinerer Banken vorbereiten können. Damit aber auch die Abwicklung dieser Banken durch den europäischen Abwicklungsfonds unterstützt werden kann und da die Abwicklung im SRM einheitlich erfolgen soll, sollte das Letztentscheidungsrecht über die Abwicklung aller Banken auf der europäischen Ebene bleiben.

4. Finanzierung der Bankenabwicklung

Da der SRM verhindern soll, dass Staaten und damit Steuerzahler künftig weiter Banken retten, muss er die Finanzierung der Bankenabwicklung sicherstellen. In diesem Zusammenhang kommt dem in der geplanten Abwicklungsrichtlinie vorgesehenen „Bail-in“-Instrument eine besondere Bedeutung zu, das die Abschreibung von Verbindlichkeiten einer Bank oder ihre Umwandlung in Eigenkapital ermöglicht, sodass Anteilseigner und Gläubiger der Bank primär für deren Rekapitalisierung oder Abwicklung haften.¹⁸⁹ Wird darüber hinaus Kapital benötigt, beispielsweise um systemrelevante Funktionen einer Bank zu erhalten, soll der von der Kommission geplante europäische Abwicklungsfonds haften.¹⁹⁰ Erst danach müsste auf die Staaten und den ESM zurückgegriffen werden.

Problematisch an den Bail-in-Regelungen ist, dass sie voraussichtlich erst bis 2018 in nationales Recht umgesetzt werden müssen und die nationalen Gesetzgeber dabei bedeutende Ermessensspielräume haben.¹⁹¹ Als zentraler Teil des Single Rulebooks der Bankenabwicklung sollten sie jedoch möglichst einheitlich und so früh wie möglich anwendbar sein.¹⁹² Weiterhin gibt es viele Verbindlichkeiten, die vom

¹⁸⁹ Art. 37 ff. Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL.

¹⁹⁰ Art. 64 Kommissionsvorschlag SRM-VO.

¹⁹¹ Art. 38 Abs. 3, Art. 115 Abs. 1 Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 9; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 20; *Schneider*, EuZW 2013, 452, 454.

¹⁹² *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 1/2013, 6, 9; *Schneider*, EuZW 2013, 452, 454.

Bail-in wieder ausgenommen sind.¹⁹³ Dies verkompliziert zwar die Überschaubarkeit der Regelungen, gewisse Ausnahmen sind jedoch erforderlich, um die Einleger zu schützen oder Ansteckungen zu verhindern.¹⁹⁴ Außerdem muss jede Bank einen Mindestbestand abschreibungsfähiger Verbindlichkeiten bereithalten, damit die Bankenabwicklung in jedem Fall hauptsächlich privat finanziert und das Bail-in-Instrument nicht umgangen werden kann.¹⁹⁵

Für den Fall, dass trotzdem noch Finanzierungsbedarf besteht, soll der geplante europäische Abwicklungsfonds alle restlichen Kosten auffangen.¹⁹⁶ Finanziert werden soll der Fonds durch ex-ante-Beiträge der Banken.¹⁹⁷ Der Vorteil eines europäischen Abwicklungsfonds gegenüber nationalen wäre seine Größe.¹⁹⁸ Müsste eine Bank abgewickelt werden, stünden dafür mehr Mittel zur Verfügung, als es in einem nationalen Fonds geben könnte.¹⁹⁹ Falls diese Mittel nicht ausreichen, könnte durch die Erhebung nachträglicher Sonderbeiträge der Banken nochmals mehr Geld auf einmal mobilisiert werden, als in einem rein nationalen System möglich wäre.²⁰⁰ Weiterhin würden Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Abwicklung international tätiger Banken vermieden.²⁰¹ Allerdings besteht die Gefahr, dass Bankenschulden durch den Fonds nachträglich vergemeinschaftet werden könnten.²⁰² Das wäre dann der Fall, wenn bereits überschuldete Banken dem SRM beiträten, um von diesem auf Kosten des Fonds rekaptalisiert oder abgewickelt zu werden.²⁰³ Zwar ist es gerade die Idee des Fonds, dass die anderen Banken und nicht die Steuerzahler nach den Anteilseignern und Gläubigern für die Abwicklung der je-

¹⁹³ Art. 38 Abs. 2 Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL.

¹⁹⁴ Art. 38 Abs. 3, Art. 26 Abs. 2 a), b) Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL.

¹⁹⁵ Art. 39, 40 Kommissionsvorschlag Abwicklungs-RL.

¹⁹⁶ Art. 64 Abs. 1, 2 Kommissionsvorschlag SRM-VO; Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 15.

¹⁹⁷ Art. 66 Kommissionsvorschlag SRM-VO.

¹⁹⁸ *Europäische Kommission*, Fahrplan für eine Bankenunion, S. 9; *Europäische Kommission*, MEMO/13/675 v. 10.07.2013, S. 2.

¹⁹⁹ Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 4, 16.

²⁰⁰ Art. 67 Kommissionsvorschlag SRM-VO; Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 16.

²⁰¹ Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 16.

²⁰² *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 14, 15; *Schneider*, EuZW 2012, 721, 722; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 20.

²⁰³ *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 20.

weiligen Bank haften.²⁰⁴ Dabei sollte der Fonds jedoch wie eine Versicherung, bei der jeder Einzelne des versicherten Kollektivs das gleiche Risiko mitbringt, arbeiten.²⁰⁵ Stellen manche Banken im Vergleich zu den anderen allerdings ein extrem hohes Risiko dar, müssen die anderen Banken durch hohe Beiträge deren Abwicklung finanzieren, ohne selbst von der Risikoteilung zu profitieren. Um eine solch ungleiche Vergemeinschaftung der Haftung zu verhindern, muss also dafür gesorgt werden, dass alle Banken ein vergleichbares Abwicklungsrisiko in den SRM hineinbringen und beibehalten. Dafür ist einerseits der SSM zuständig: Durch die einheitliche Anwendung einheitlichen Aufsichtsrechts wird sichergestellt, dass alle Banken dauerhaft den gleichen Aufsichtsanforderungen unterliegen und vermieden, dass manche Banken höhere Risiken eingehen können als andere.²⁰⁶ Andererseits sollen die Banken umfangreichen Bilanzprüfungen und Stresstests unterzogen werden, bevor der SSM startet, um zu verhindern, dass Altlasten in die Bankenunion eingebracht werden.²⁰⁷ Trotz dieser Maßnahmen wird das Ausfallrisiko verschiedener Banken nie genau gleich sein können. Daher soll schließlich bei der Bestimmung der von den Banken zu zahlenden Beiträge das jeweilige Risikoprofil berücksichtigt werden.²⁰⁸ Ob diese Kontrollmaßnahmen ausreichen, hängt davon ab, wie sie praktisch durchgeführt werden. Die europäische Aufsicht muss effektiv arbeiten, um Risiken frühzeitig erkennen zu können. Die Bilanzprüfungen und Stresstests müssen so umfassend sein, dass tatsächlich alle Altlasten erkannt und beseitigt werden können.²⁰⁹ Hierbei ist problematisch, dass noch nicht geklärt ist, welche Methoden und Verfahren dazu angewendet werden.²¹⁰ Außerdem sollen nur die größten Ban-

²⁰⁴ Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 4; *Europäische Kommission*, PM v. 10.07.2013, IP/13/674, S. 1; *Europäische Kommission*, MEMO/13/675 v. 10.07.2013, S.10.

²⁰⁵ Vgl. *Burghof*, ifo Schnelldienst 14/2012, 3, 5; *Fuest*, ifo Schnelldienst 14/2012, 22, 25.

²⁰⁶ *Burghof*, ifo Schnelldienst 14/2012, 3, 5; *Fuest*, ifo Schnelldienst 14/2012, 22, 23, 24.

²⁰⁷ Art. 27 Abs. 4 Kompromissvorschlag SSM-VO; *Europäischer Rat*, Tagung v. 27./28.06.2013, S. 9; *EBA*, PM v. 16.05.2013.

²⁰⁸ Art. 66 Abs. 1 Kommissionsvorschlag SRM-VO; Kommissionsvorschlag SRM-VO, Begründung S. 17.

²⁰⁹ *Véron*, Bruegel Policy Contribution 2013/09, S. 9; *Gstädtner*, ifo Schnelldienst 7/2013, 12, 20.

²¹⁰ Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 2013, Bankenaufsicht, Ein gefährliches Spiel mit dem guten Ruf, S. 758; Handelsblatt v. 01.08.2013, Straffer Zeitplan für Vorbereitung auf Bankenunion, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/vor-stresstest-2014-strafter-zeitplan-fuer-vorbereitungen-auf-bankenunion/8583934.html>

ken, die im SSM unmittelbar von der EZB beaufsichtigt werden, überprüft werden.²¹¹ Dagegen spricht, dass alle Banken, unabhängig von ihrer Größe, vom SRM abgewickelt werden sollen und die Mittel des Fonds daher potentiell für alle Banken verwendet werden können. Daher sollten in jedem Fall vor Beginn des SRM alle Banken, auch die kleineren, Bilanzprüfungen und Stresstests unterzogen und die Altlasten beseitigt werden.²¹² Damit die Ergebnisse vergleichbar sind, müssen dazu einheitliche Methoden und Verfahren angewendet werden. Das Bail-in und der Fonds sollen zwar alle Abwicklungskosten abdecken, es kann jedoch nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass der Fonds insbesondere in der Aufbauphase nicht ausreicht und zusätzliche Mittel erforderlich sind.²¹³ In dem Fall werden doch die Staaten mit Steuergeldern helfen müssen.²¹⁴ Erst wenn das nicht möglich ist, kann der ESM eingesetzt werden.²¹⁵ Ein Rückgriff auf den Steuerzahler kann damit trotz des SRM nicht ganz ausgeschlossen werden. Allerdings verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass dies notwendig wird, erheblich.

5. Fazit zur europäischen Bankenabwicklung

Momentan gibt es keine Kompetenz der EU zur Übertragung der geplanten Abwicklungsbefugnisse auf die europäische Ebene. Daher muss eine Änderung der Verträge stattfinden. Außerdem ist die vorgesehene Aufteilung der Aufgaben auf Ausschuss und Kommission nicht zweckmäßig, damit der SRM im Krisenfall schnell und entschlossen handeln kann. Um die Auswirkungen einer Krise so gering wie möglich zu halten, sollten alle Befugnisse einer neuen Behörde übertragen werden. Um eine Umverteilung durch den Abwicklungsfonds zu vermeiden, muss der SSM sich vor Beginn des SRM als ef-

[08.09.2013].

²¹¹ Art. 27 Abs. 4 Kompromissvorschlag SSM-VO; *EBA*, PM v. 16.05.2013; *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 2013, Bankenaufsicht, Ein gefährliches Spiel mit dem guten Ruf, S. 758; *Handelsblatt* v. 01.08.2013, Straffer Zeitplan für Vorbereitung auf Bankenunion, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/vor-stresstest-2014-straffer-zeitplan-fuer-vorbereitungen-auf-bankenunion/8583934.html> [08.09.2013].

²¹² Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Juli 2013, S. 28, 29.

²¹³ *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7; *Fuest*, ifo Schnelldienst 14/2012, 22, 24; *Steffen*, ifo Schnelldienst 1/2013, 10, 11.

²¹⁴ *Speyer*, ifo Schnelldienst 14/2012, 6, 7; *Fuest*, ifo Schnelldienst 14/2012, 22, 24; *Mussler*, F.A.Z. v. 11.07.2013, S. 13.

²¹⁵ *Europäische Kommission*, MEMO/13/675 v. 10.07.2013, S. 5; *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 14; *Mussler*, F.A.Z. v. 11.07.2013, S. 13.

fektive Aufsicht bewiesen und eine umfassende Ermittlung und Bereinigung der Altlasten stattgefunden haben. Wird zur Errichtung des SRM das EU-Primärrecht geändert, besteht dadurch genug Zeit, diese Vorbereitungen zu treffen, sodass der SRM langfristig wirken und das Schicksal von Banken und Staaten in Krisen voneinander trennen kann. Wird er jedoch, wie momentan geplant, so schnell wie möglich durch Sekundärrecht errichtet, wird die Zeit dazu nicht ausreichen, sodass der SRM hauptsächlich zu einer Umverteilung bereits bestehender Schulden führen wird. Anders als beim SSM besteht jedoch noch keine politische Einigung über den SRM. Stattdessen wurde der Kommissionsvorschlag, insbesondere auch wegen der fehlenden Rechtsgrundlage, kritisiert.²¹⁶ Daher ist zu hoffen, dass der SRM schließlich neu gestaltet und durch eine Vertragsänderung errichtet werden wird.

III. Europäische Einlagensicherung

Zuletzt wird die gemeinsame Einlagensicherung als drittes Element der Bankenunion betrachtet. In diesem Bereich setzte die Kommission zwar die Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme fort,²¹⁷ plant jedoch bisher keinen konkreten Schritt in Richtung eines zentralen Einlagensicherungsfonds.²¹⁸ Daher stellt sich hier die Frage, ob es in den nächsten Jahren überhaupt einen europäischen Einlagensicherungsfonds geben sollte und wenn ja, wie dieser gestaltet sein müsste.

Die Aufgabe von Einlagensicherungsfonds ist es, den Bankkunden zu garantieren, dass sie ihre Einlagen auch im Falle der Zahlungsunfähigkeit ihrer Bank nicht verlieren.²¹⁹ Dadurch sollen im Krisenfall schädigende Banken-Runs verhindert werden.²²⁰ Damit die Bankkunden den Fonds auch in Krisen das dazu erforderliche Vertrauen entgegenbringen, müssen gegebenenfalls direkte oder indirekte staatli-

²¹⁶ *VÖB*, PM v. 10.07.2013, S. 1; *Schäuble*, *Financial Times* v. 12.05.2013.

²¹⁷ Kommissionsvorschlag Einlagensicherungs-RL.

²¹⁸ *Europäische Kommission*, MEMO/13/679 v. 10.07.2013, S. 6.

²¹⁹ *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 16; *Pisani-Ferry et al.*, *Bruegel Policy Contribution* 2012/12, S. 4.

²²⁰ *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 16; *Pisani-Ferry et al.*, *Bruegel Policy Contribution* 2012/12, S. 4.

che Garantien für die Zahlungsfähigkeit der Fonds erklärt werden.²²¹ Diese Garantien wirken allerdings nicht, wenn Staaten so hoch verschuldet sind, dass die Bankkunden ihren Garantien nicht mehr vertrauen und daher trotz der Fonds in der Krise ihre Einlagen zurückgezahlt haben wollen.²²² Die staatlichen Garantien stellen also einen weiteren Verbindungspunkt zwischen Banken- und Staatsschulden dar.²²³ Würde die Einlagensicherung auf die europäische Ebene verlagert, könnte diese Verbindung getrennt und das Vertrauen in die Sicherheit der Einlagen auch in hoch verschuldeten Staaten bestehen bleiben.²²⁴ Das heißt jedoch, dass die Fondsbeiträge aller Banken dazu genutzt würden, Einleger zahlungsunfähiger Banken in anderen Staaten zu entschädigen und die Haftung für die Verbindlichkeiten dieser Banken so vergemeinschaftet würde.²²⁵ Die dadurch entstehende Missbrauchsgefahr könnte jedoch auch hier durch die anfängliche umfassende Prüfung der Verbindlichkeiten und eine effektive einheitliche Aufsicht im SSM minimiert werden.²²⁶ Weiterhin stellt sich die Frage, inwiefern eine europäische Einlagensicherung nationale Besonderheiten der Bankensysteme berücksichtigen könnte. Die deutschen Sparkassen haben beispielsweise ein eigenes Institutssicherungssystem, das den Bestand jedes Institutes und damit alle Einlagen insgesamt schützt.²²⁷ Daher würde ein europäischer Einlagensicherungsfonds entweder zu einer Doppelbelastung dieser Banken führen oder das Niveau der Einlagensicherung ihrer Kunden verschlechtern, da die Einlagensicherung nach Art. 7 Abs. 1a. Richtlinie 94/19/EG auf 100.000 Euro beschränkt ist.²²⁸ Schließlich kann auch ein europäischer Einlagensicherungsfonds nur dann funktionieren, wenn es eine Garantie für dessen Zahlungsfähigkeit entspre-

²²¹ *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 14; *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 16; *Asmussen*, ifo Schnelldienst 14/2012, 19, 21; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 13; *Véron*, Bruegel Policy Contribution 2013/09, S. 5.

²²² *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 16; *Asmussen*, ifo Schnelldienst 14/2012, 19, 21; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 13.

²²³ *Asmussen*, ifo Schnelldienst 14/2012, 19, 21; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 13.

²²⁴ *Asmussen*, ifo Schnelldienst 14/2012, 19, 21.

²²⁵ *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2012/13, S. 181; *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 17; *Schneider*, EuZW 2013, 452, 456.

²²⁶ *Burghof*, ifo Schnelldienst 14/2012, 3, 5; *Rocholl*, ifo Schnelldienst 14/2012, 12, 14; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 14.

²²⁷ *DSGV*, Institutssicherung, S. 1; *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 16.

²²⁸ *DSGV*, Institutssicherung, S. 2; *Fahrenschon*, ifo Schnelldienst 14/2012, 15, 16.

chend den momentan bestehenden nationalen Garantien gibt.²²⁹ Hier wäre es möglich, den ESM als Rückversicherung des Fonds einzusetzen.²³⁰ Allerdings ist es zweifelhaft, ob die Bankkunden dem ESM ebenso vertrauen würden wie den Garantien der einzelnen Staaten, da der ESM einerseits gedeckelt ist, andererseits dann aber für die Einlagen aller europäischer Banken garantieren müsste.²³¹ Eine glaubhafte europäische Rückversicherung kann es daher erst dann geben, wenn die Europäische Union auch fiskalpolitische Rechte im Rahmen einer europäischen Fiskalunion innehat.²³² Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass eine europäische Einlagensicherung langfristig sinnvoll ist, um die Bankenunion zu vollenden und Banken- und Staatsschulden in allen Bereichen voneinander zu trennen. Momentan kann sie mangels glaubhafter europäischer Rückversicherung jedoch noch nicht errichtet werden. Daher setzt die Kommission ihre Prioritäten richtig, wenn sie sich zunächst um die Verwirklichung des SSM und des SRM kümmert und die nationalen Einlagensicherungssysteme weiter angleicht.²³³

D. Schlussfolgerung und Ausblick

Wie zu Beginn beschrieben, soll die Bankenunion in erster Linie der Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems dienen und künftige Krisen verhindern und abfangen. So wie die konkrete Ausgestaltung der Bankenunion bisher geplant ist, werden dadurch jedoch hauptsächlich kurzfristige Probleme gelöst, die langfristigen Ziele aber vernachlässigt.

Ein Ziel der Bankenunion ist es, Krisen durch eine effektivere Aufsicht besser vorzubeugen. Der SSM soll jedoch aufgrund einer nicht einschlägigen Kompetenznorm durch Sekundärrecht errichtet und bei der EZB angesiedelt werden, sodass er voraussichtlich 2014 schon starten kann. Diese Ausgestaltung wird zu Interessenkonflikten, der Gefährdung der Preisstabilität des Euro, Problemen der de-

²²⁹ *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.06.2012, S. 5; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 14; *Véron*, Bruegel Policy Contribution 2013/09, S. 5.

²³⁰ *Europäischer Rat*, Bericht v. 26.6.2012, S.5; *Asmussen*, ifo Schnelldienst 14/2012, 19,21.

²³¹ *Pisani-Ferry/Wolff*, Bruegel Policy Brief 2012/02, S. 7.

²³² *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Juli 2013, S. 34; *Pisani-Ferry et al.*, Bruegel Policy Contribution 2012/12, S. 14.

²³³ *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Juli 2013, S. 34.

mokratischen Legitimation und langwierigen Entscheidungsprozessen führen. Hinzu kommt, dass man Aufsichtsentscheidungen, die auf einer rechtlich fragwürdigen Grundlage getroffen werden, immer anzweifeln kann. Auch viele Detailfragen der Aufsichtspraxis sind noch ungeklärt, sodass es auch aus diesem Grund Unsicherheiten und praktische Probleme geben kann. Der einzige Vorteil daran, dass die Aufsicht schon bald starten kann, ist, dass eine direkte Rekapitalisierung der Banken aus dem ESM dann auch schon möglich sein wird. Davon würden in nächster Zeit jedoch nur die Banken profitieren, die noch finanzielle Probleme aus der letzten Krise haben. Daher mag der Schritt zwar aktuelle Probleme lösen, die Effektivität der Aufsicht, die erforderlich ist, um langfristig Krisen besser vorbeugen zu können, wird jedoch bei der geplanten Ausgestaltung vernachlässigt.

Weiterhin soll durch die Bankenunion ein besserer Umgang mit Banken Krisen möglich sein, indem schnelle und entschiedene Abwicklungsentscheidungen getroffen werden und die Abwicklung durch Anteilseigner und Gläubiger anstelle der Steuerzahler finanziert wird. Bisher wird jedoch auch in diesem Bereich die erforderliche Vertragsänderung nicht angestrebt. Dabei greifen gerade Abwicklungsentscheidungen in besonderem Maße in die Rechte der Betroffenen ein, sodass eine sichere rechtliche Grundlage für schnelle und glaubhafte Entscheidungen unentbehrlich ist. Auch die Verteilung der Abwicklungsaufgaben auf die Kommission und einen Ausschuss trägt nicht dazu bei, dass Entscheidungen möglichst schnell und einfach getroffen werden können. Wird der SRM zu schnell errichtet, ist ein weiteres Problem, dass der Abwicklungsfonds nicht dazu dienen wird, privatfinanzierte Bankenabwicklungen in künftigen Krisen sicherzustellen. Stattdessen wird er eingesetzt werden, um bereits überschuldete Banken abzuwickeln und so in der Vergangenheit entstandene Probleme lösen.

Die Ziele der Bankenunion können daher nur erreicht werden, wenn die Bankenunion als eine langfristige Maßnahme verstanden wird, die besser erst einige Jahre später, dafür aber auf einem soliden rechtlichen und wirtschaftlichen Fundament, errichtet wird. Dazu soll-

ten zunächst Verhandlungen der EU-Staaten über eine Vertragsänderung zur Errichtung einer neuen europäischen Behörde für die gemeinsame Bankenaufsicht und -abwicklung begonnen werden. Bis zu einer Einigung sollte die Aufsicht bei den nationalen Behörden verbleiben und verstärkt von der EBA koordiniert werden. Parallel zu den Vertragsverhandlungen sollte die Harmonisierung des materiellen Rechts weiter vorangebracht werden. Dabei sollten jedenfalls die Vorschläge für die Abwicklungsrichtlinie und die Überarbeitung der Einlagensicherungsrichtlinie verabschiedet werden, um ein möglichst umfassendes Single Rulebook als Grundlage für die Bankenunion zu schaffen. Außerdem würden dadurch bereits in allen EU-Staaten nationale Abwicklungsfonds errichtet und Mittel für Bankenabwicklungen gesammelt, die später auf die europäische Ebene übertragen werden könnten. Weiterhin sollten in dieser Zeit die Altlasten aller Banken sorgfältig ermittelt und auf nationaler Ebene bereinigt werden. Dann kann die Bankenunion schließlich errichtet werden. Zunächst sollte die gemeinsame Aufsicht ihre Arbeit aufnehmen. Wenn die Aufsicht sich als effektiv erwiesen hat, können auch das Krisenmanagement und die Abwicklungsfonds auf europäischer Ebene zusammengefasst werden. Das sollte jedoch nicht geschehen, bevor das Bail-in-Instrument unionsweit anwendbar ist, um sicherzustellen, dass nicht der Fonds, sondern primär die Eigentümer und Gläubiger der Banken die Abwicklung finanzieren. Während des gesamten Prozesses sollten die Beteiligten sich darum bemühen, den Beitritt zur Bankenunion für Nicht-Euro-Länder so attraktiv wie möglich zu gestalten, um eine Spaltung des Binnenmarktes zu verhindern. Ein wirksamer europäischer Einlagensicherungsfonds kann erst dann errichtet werden, wenn eine europäische Fiskalunion besteht, die glaubhaft auf europäischer Ebene für die Zahlungsfähigkeit des Fonds garantieren kann. Insgesamt kann der Bankensektor auf dem beschriebenen Weg langfristig stabilisiert und zukunftsorientiert und europäisch gestaltet werden. Für die Probleme der aktuellen Krise, die unter nationaler Verantwortung entstanden sind, müssen jedoch andere Lösungen als die Bankenunion gefunden werden.

– Ende der Bearbeitung -