



FHP Analysen

Bankenunion

1. Auflage

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)

Jänner 2015

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber

Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)
Dr. Ralf Kronberger

Autor:

Mag. Herwig Wutscher, BA

Wiedner Hauptstraße 63, A-1045 Wien

Email: fhp@wko.at

Internet: <http://wko.at/fp>

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Einleitung.....	5
2. Einheitlicher Aufsichtsmechanismus.....	7
2.1 Anwendungsbereich	7
2.2 Organe.....	8
2.3 Aufgaben und Befugnisse der EZB	10
3. Einheitlicher Abwicklungsmechanismus.....	13
3.1 Anwendungsbereich	13
3.2 Organe.....	13
3.3 Abwicklungspläne.....	14
3.4 Abwicklungsinstrumente.....	15
3.5 Abwicklungsfonds.....	15
3.6 Verfahren betreffend die Abwicklung	16
4. Harmonisierte Einlagensicherung	17
4.1 Allgemeines.....	17
4.2 Anwendungsbereich	18
4.3 Wesentliche Elemente und Neuerungen der Richtlinie.....	18
5. Zusammenfassung und Ausblick	20
Literaturverzeichnis	23
Abbildungsverzeichnis.....	24

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bankenunion ist als Reaktion auf die Finanzkrise zu sehen und soll das Vertrauen in die Finanzmärkte wieder stärken. Um einheitliche Aufsichtsstandards zu schaffen und somit Aufsichtsarbitrage zu verhindern, hat am 4. August 2014 die EZB die Aufsicht über alle im Euroraum ansässigen Banken übernommen (1. Säule der Bankenunion). Während sie für die 120 größten Banken direkt zuständig ist, bleiben für alle übrigen Banken die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig, die aber fortan den Weisungen der EZB unterstehen. Auf Ebene der EU wird auch ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus eingerichtet, der künftig zentral über die Abwicklung von Banken entscheiden wird (2. Säule der Bankenunion). Darüber hinaus sollen die Abwicklungskosten in Zukunft durch einen eigenen Fonds finanziert werden, der durch die Beiträge der Banken zu befüllen ist. Außerdem wird festgelegt, dass die im Zusammenhang mit einer Abwicklung entstehenden Verluste zunächst von den Anteilsinhabern und dann von den Gläubigern der Bank zu tragen sind. Dadurch soll verhindert werden, dass der Steuerzahler einspringen muss. Geschützt sind dabei aber Einlagen bis zu einer Höhe von 100.000 Euro, was in einer Neufassung der Einlagensicherungsrichtlinie festgelegt wird (3. Säule der Bankenunion). Dabei sollen in Zukunft im Fall der Insolvenz einer Bank geschützte Einlagen noch schneller zur Auszahlung gelangen als bisher. Während die Frist derzeit in Österreich noch 20 Arbeitstage beträgt, wird diese längerfristig auf 7 Arbeitstage herabgesetzt. Die Einlagensicherung wird außerdem in Zukunft ex-ante finanziert werden. Das bedeutet, dass für den Fall der Insolvenz einer Bank die nötigen finanziellen Mittel zur Auszahlung der geschützten Einlagen rechtzeitig verfügbar sind.

Neben den drei Säulen der Bankenunion wurden auch noch weitere Maßnahmen auf Ebene der EU beschlossen, um die europäische Bankenlandschaft auf ein solides Fundament zu stellen und das Vertrauen wieder zu stärken. So wurde etwa eine Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Banken verabschiedet und die durch Basel III gemachten Vorgaben weitestgehend umgesetzt.

Diese Maßnahmen sind grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings werden die neuen Regularien die europäische und somit auch die österreichische Kreditwirtschaft in finanzieller Hinsicht stark belasten und können sohin mit möglichen nachteiligen Effekten auf die österreichische Wirtschaft einhergehen. Wichtig ist daher, dass keine weiteren Maßnahmen folgen, bevor nicht die Auswirkungen der Bankenunion abgeschätzt werden können.

1. EINLEITUNG

Die Maßnahmen, die unter dem Begriff Bankenunion zusammengefasst und auf EU-Ebene jüngst beschlossen wurden, sind auf die globale Finanzkrise¹ zurückzuführen, die uns die Mängel der Regulierung des Bankensektors vor Augen geführt hat.

Ihren Ausgang nahm die Finanzkrise in den USA im Jahr 2007, wo in den Jahren zuvor, vor dem Hintergrund eines boomenden Immobilienmarktes, großzügig Kredite an Käufer von Immobilien vergeben und verbriefte² wurden. Aufgrund steigender Zinsen waren Kreditnehmer aber ab dem Jahr 2007 zunehmend nicht mehr in der Lage ihre Kreditraten zu bedienen. Folglich fielen die Banken um ihre Forderungen gegenüber den Kreditnehmern um; die Käufer der Wertpapiere verloren ihr Geld und der bereits angeschlagene Immobilienmarkt brach weiter ein. Was folgte, war eine allgemeine Vertrauenskrise, deren Höhepunkt der Zusammenbruch der US-Bank Lehman Brothers im Jahr 2008 markierte. In der Folge weitete sich die Bankenkrise auch zu einer Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise aus, da Banken hinsichtlich der Kreditvergabe sehr zurückhaltend agierten und sich zahlreiche Länder dazu gezwungen sahen, dem Bankensektor mit Garantiezusagen und Kapitalzuschüssen unter die Arme zu greifen. Bis heute konnte die Krise noch nicht zur Gänze überwunden werden.

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass Banken nach dem bestehenden regulatorischen Regime nicht dazu in der Lage waren, Schocksituationen zu absorbieren und durch die weitreichenden Verflechtungen mit Staaten und der (Kredit-)Wirtschaft für enorme systemische Risiken sorgten.³ Diese Probleme wurden unmittelbar nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers am 15. November 2008 am G-20-Gipfel angesprochen. Im Abschlussdokument des Treffens, welches auch als Weltfinanzgipfel bekannt wurde, verpflichteten sich daher die Staaten dazu, die Transparenz der Finanzmärkte zu verbessern, sie gründlich zu regulieren, das Vertrauen in diese zu fördern und die internationale Zusammenarbeit zu stärken⁴.

¹ Zur Finanzkrise in der EU und den weiteren getroffenen Maßnahmen siehe *Hassmann-Vorbach/Gündler*, [EU-Top Thema: Finanz- und Wirtschaftskrise](#), September 2014; siehe auch *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen*, Österreich und die internationale Finanzkrise, Nr. 83/2009.

² U.a. in sog. mortgage-backed securities.

³ Zu den durch die Finanzkrise evident gewordenen Problemen des europäischen Bankensektors siehe *Breuss*, European Banking Union, WIFO Working Papers 454/2013, 5 ff.

⁴ Vgl. G-20, [Declaration Summit on Financial Markets and the World Economy](#), 15.11.2009, 3.

Auf Ebene der EU kann das Papier von Van Rompuy „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vom Juni 2012 als Meilenstein bezeichnet werden, in dem Ziele aufgestellt wurden, die bereits die Elemente der Bankenunion vorzeichneten⁵:

Die Bankenunion, wie sie letztlich umgesetzt wurde, umfasst drei wesentliche Säulen:

- I.) Den **einheitlichen Aufsichtsmechanismus**, der bereits mit den beiden Verordnungen 1022/2013/EU und 1024/2013/EU (SSM-VO) im Oktober 2013 eingerichtet wurde.⁶ Durch diese beiden Rechtsakte wird die Bankenaufsicht in der EU erstmals zentral durch die EZB wahrgenommen. Die EZB hat zur Regelung der genauen Modalitäten der Aufsicht am 25. April 2014 eine Rahmenverordnung (SSM-RahmenVO) erlassen.⁷
- II.) Den **einheitlichen Abwicklungsmechanismus**, zu dem die Kommission im Juli 2013 einen Verordnungsentwurf (SRM-VO) vorlegte und über den nach schwierigen Verhandlungen erst Mitte März 2014 eine politische Einigung zwischen Rat und Parlament erzielt werden konnte. Durch den einheitlichen Abwicklungsmechanismus wird in Zukunft die Abwicklung von Banken in der EU durch eine zentrale Stelle wahrgenommen und eine Vorfinanzierung der Abwicklungskosten gewährleistet sein. Die Verordnung wurde am 30. Juli 2014 im Amtsblatt veröffentlicht.⁸ Flankiert wird die SRM-VO auch durch materiell-rechtliche Bestimmungen betreffend die Abwicklung, welche mit der Rahmenrichtlinie für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD) geschaffen werden.⁹
- III.) Die **harmonisierte Einlagensicherung**, über die im Dezember 2013 eine politische Einigung erreicht werden konnte und deren Veröffentlichung im Amtsblatt am 12. Juni 2014 erfolgte.¹⁰ Mit der harmonisierten Einlagensicherung wird eine Überarbeitung der bestehenden Richtlinie zur Einlagensicherung (DGS-RL) vorgenommen und dabei insbesondere ein vorfinanziertes System der Einlagensicherung festgelegt.

Gewissermaßen als Fundament der Bankenunion fungiert das sogenannte **Single Rule Book**, mit dem einheitliche Anforderungen an Banken und Standards bei der Aufsicht geschaffen werden

⁵ Van Rompuy, [Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion](#), 4.

⁶ Die beiden Texte wurden am 29. Oktober 2013 im [Amtsblatt](#) veröffentlicht.

⁷ Der Text wurde am 14. Mai 2014 im [Amtsblatt](#) veröffentlicht.

⁸ Der Text kann [hier](#) abgerufen werden.

⁹ Der Text wurde am 12. Juni 2014 im [Amtsblatt](#) veröffentlicht; Die BRRD sieht auch die Schaffung von nationalen Abwicklungsfonds vor, die aber in den teilnehmenden Mitgliedstaaten durch den einheitlichen Abwicklungsfonds abgelöst werden.

¹⁰ Der Text kann [hier](#) abgerufen werden.

sollen. Es handelt sich dabei keineswegs, wie der Name nahelegen würde, um ein kodifiziertes Dokument, sondern um eine Vielzahl an Bestimmungen, wie etwa solche aus der CRR und CRD IV, sowie den hierauf basierenden delegierten Rechtsakten, Durchführungsrechtsakten, Leitlinien und Empfehlungen, mit denen die neuen aus Basel III resultierenden Anforderungen unionsrechtlich umgesetzt werden.

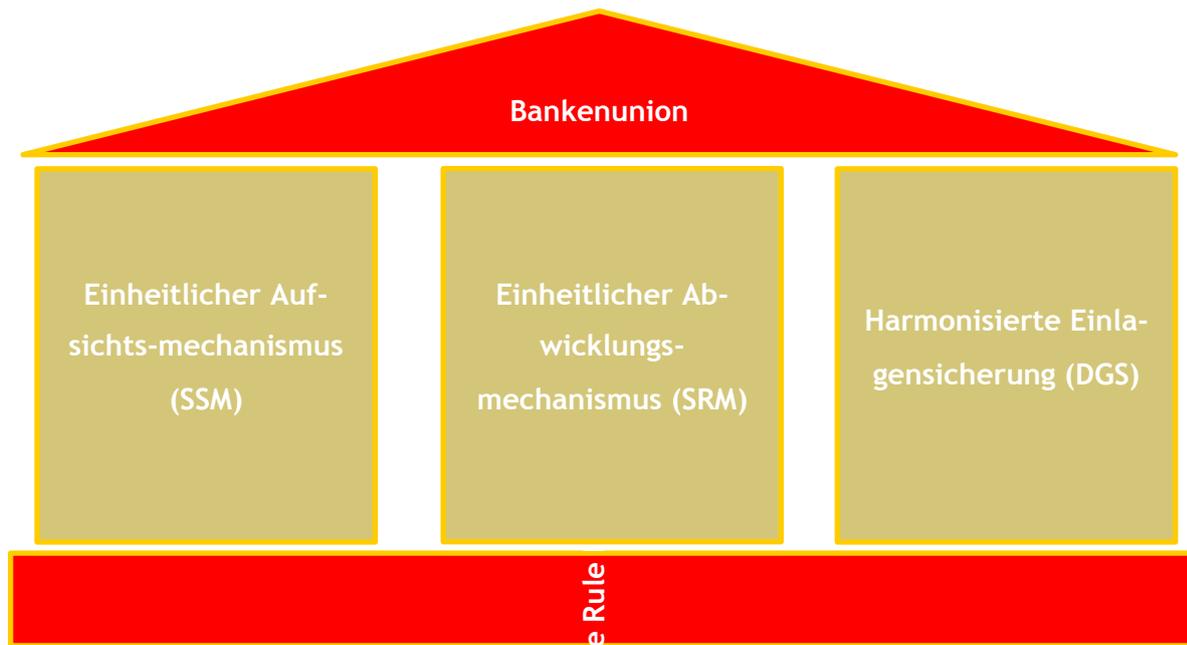


Abbildung 1: Die Bankenunion als Säulenkonstruktion

2. EINHEITLICHER AUFSICHTSMECHANISMUS

2.1 Anwendungsbereich

Der einheitlichen Aufsicht durch die EZB unterliegen grundsätzlich alle Kreditinstitute, die über eine Niederlassung in einem teilnehmenden Mitgliedstaat verfügen.¹¹ Als teilnehmende Mitgliedstaaten gelten die Mitgliedstaaten der EU, deren Währung der Euro ist, oder andere Mitgliedstaaten der EU, die eine enge Zusammenarbeit gemäß Art 7 SSM-VO eingegangen sind.¹² Ausdrücklich nicht unter die Aufsicht der EZB fallen solche Institute, die in Art 2 (5) der Richtlinie 2013/36/EU genannt sind, wie etwa Zentralbanken oder die Oesterreichische Kontrollbank AG.

¹¹ Art 4 (1) SSM-VO.

¹² Art 2 (1) SSM-VO.

Die SSM-VO unterscheidet zwischen der direkten und der indirekten Aufsicht durch die EZB.¹³ Der direkten Aufsicht unterliegen nur solche Institute, die als bedeutend geltend. Ein Kreditinstitut gilt gemäß Art 6 (4) SSM-VO dann als bedeutend, wenn

- 1.) der Gesamtwert seiner Aktiva 30 Milliarden Euro übersteigt oder
- 2.) die Aktiva des Kreditinstituts zumindest 20 % des BIP des teilnehmenden Mitgliedstaats betragen, in dem die Niederlassung besteht, es sei denn, der Gesamtwert der Aktiva liegt unter 5 Milliarden Euro.

Jedenfalls als bedeutend gelten solche Institute, die eine direkte finanzielle Unterstützung durch den ESM erhalten¹⁴ oder die zu den drei bedeutendsten Instituten eines teilnehmenden Mitgliedstaats zählen. Erfüllt ein Kreditinstitut keine dieser Voraussetzungen, und verfügt es über eine Niederlassung in einem teilnehmenden Mitgliedstaat, so unterliegt es lediglich der indirekten Aufsicht durch die EZB. Die EZB kann aber auch von sich aus ein Institut als bedeutend einstufen, sofern es Tochterbanken in mehreren teilnehmenden Mitgliedstaaten errichtet hat und seine grenzüberschreitenden Aktiva oder Passiva einen wesentlichen Teil seiner Aktiva oder Passiva ausmachen. Nach Art 59 (2) der SSM-RahmenVO soll dies dann der Fall sein, wenn der grenzüberschreitende Anteil zumindest 20 % ausmacht.

Die EZB stellt gemäß Art 39 (1) der SSM-RahmenVO mittels Aufsichtsbeschluss fest, dass ein Kreditinstitut als bedeutend anzusehen ist. Die Einstufung muss zumindest einmal jährlich überprüft werden; dies steht einer jederzeitigen Überprüfung allerdings nicht im Wege.¹⁵ Sind ein oder mehrere Kreditinstitute Teil einer Gruppe, so gelten gemäß Art 40 eigene Regeln hinsichtlich der Anwendung der Kriterien. Um Rechtssicherheit zu schaffen, veröffentlicht die EZB eine Liste der beaufsichtigten Kreditinstitute.¹⁶

2.2 Organe

Im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus wirken zahlreiche, teils bestehende, teils neue Organe der EZB zusammen. Im Folgenden sollen nur die neu geschaffenen Organe dargestellt werden.

¹³ Am 4. September 2014 hat die EZB die endgültige Liste der direkt beaufsichtigten Institute veröffentlicht. Aus Österreich fallen hierunter die Raiffeisen Zentralbank, die Raiffeisenlandesbank Oberösterreich, die Raiffeisen Holding-Niederösterreich-Wien, die BAWAG, die Erste Group, die Österreichischen Volksbanken, die Sberbank und die VTB.

¹⁴ Derzeit ist eine direkte Kapitalisierung durch den ESM (noch) nicht möglich, die Bankenunion wurde aber häufig als Voraussetzung für entsprechende Schritte genannt.

¹⁵ Art 43 SSM-RahmenVO.

¹⁶ Art 49 SSM-RahmenVO.

- Das **Aufsichtsgremium**: Durch Art 26 SSM-VO wird ein einheitliches Aufsichtsgremium als zentrales Organ des einheitlichen Aufsichtsmechanismus eingerichtet. Es ist für die Vorbereitung der Aufsichtsbeschlüsse der EZB verantwortlich, welche dann als angenommen gelten, wenn der **EZB-Rat** diesen nicht widerspricht. Das Aufsichtsgremium setzt sich aus einem Vorsitzenden und dessen Stellvertreter, vier vom EZB-Rat ernannten Vertretern der EZB sowie je einem Vertreter der in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden zusammen. Als Vorsitzende des Aufsichtsgremiums fungiert die ehemalige Generalsekretärin der französischen Banken- und Versicherungsaufsicht, Danièle Nouy, und als deren Vertreterin die ehemalige Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank und nunmehriges Mitglied des EZB-Direktoriums, Sabine Lautenschläger. Das Aufsichtsgremium fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, wobei die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag gibt. Unterstützt wird das Aufsichtsgremium durch ein **Sekretariat**. Zusätzlich wird durch das Aufsichtsgremium aus den Reihen seiner Mitglieder ein **Lenkungsausschuss** eingerichtet, der vorbereitende Tätigkeiten übernimmt.
- Die **Schlichtungsstelle**: Gemäß Art 25 (2) SSM-VO hat die EZB bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben eine strikte **Trennung zu ihren geldpolitischen Aufgaben** vorzunehmen. Um diese Trennung sicherzustellen ist gemäß Art 25 (5) eine Schlichtungsstelle einzurichten. Hat der EZB-Rat gegen einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums einen Einwand erhoben, so kann sich die zuständige Behörde des betroffenen teilnehmenden Mitgliedstaats an die Schlichtungsstelle wenden. Zusammengesetzt ist die Schlichtungsstelle aus einem Mitglied je teilnehmendem Mitgliedstaat, ausgewählt aus dem EZB-Rat oder dem Aufsichtsgremium. Beschlüsse der Schlichtungsstelle werden mit einfacher Mehrheit gefasst.
- Der **Administrative Überprüfungsausschuss**: Gemäß Art 24 SSM-VO hat die EZB den Administrativen Überprüfungsausschuss einzurichten, der die materiell- und formellrechtliche Richtigkeit der Aufsichtsbeschlüsse der EZB überprüft. Prüfungsmaßstab ist dabei allerdings ausschließlich die SSM-VO. Verletzungen des sonstigen Unionsrechts können aber gemäß Art 263 (4) iVm Art 256 AEUV vor dem EuG gerügt werden. Ein Antrag auf Überprüfung an den Administrativen Überprüfungsausschuss kann von allen natürlichen und juristischen Personen gestellt werden, sofern diese Adressaten eines Aufsichtsbeschlusses sind, oder von diesem unmittelbar und individuell betroffen sind. Kommt der Administrative Überprüfungsausschuss in seiner Stellungnahme zu dem Schluss, dass Bestimmungen der SSM-VO verletzt wurden, so überweist er den betroffenen Aufsichtsbeschluss zur neuerlichen Ausarbeitung an das Aufsichtsgremium. Der Stellungnahme ist dabei Rechnung zu tragen.

- **Neue Generaldirektionen bei der EZB:** Zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion und um eine Trennung von den geldpolitischen Aufgaben sicherzustellen, wurden bei der EZB zwei neue Generaldirektionen für die Aufsicht über bedeutende, eine Generaldirektion für die Aufsicht über weniger bedeutende Kreditinstitute und eine Generaldirektion für Querschnitts- und Expertenaufgaben eingerichtet.¹⁷

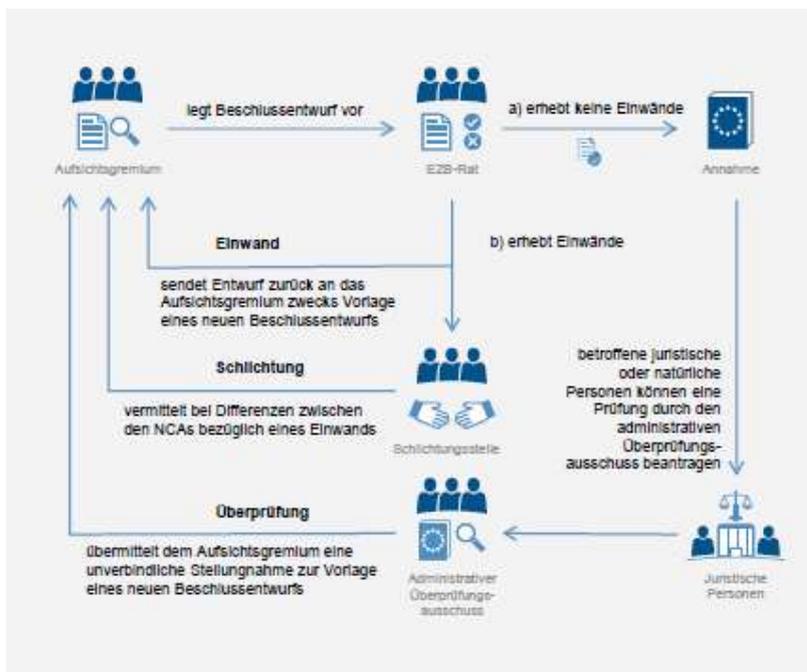


Abbildung 2: Überblick über das Zusammenspiel der Institutionen bei der Beschlussfassung.
Quelle: EZB, Leitfaden zur [Bankenaufsicht](#), September 2014.

2.3 Aufgaben und Befugnisse der EZB

Die Zuständigkeiten der EZB richten sich nach Art 4 SSM-VO. Demnach wird die EZB unter anderem mit der Zulassung von Kreditinstituten und dem Entzug der Zulassung, der Überprüfung der Einhaltung der Eigenmittelanforderungen und von Liquidität und Verschuldungsgrad, der Beurteilung der Anzeige über den Erwerb oder die Veräußerung von qualifizierten Beteiligungen an Kreditinstituten, der Durchführung von aufsichtlichen Überprüfungen sowie der Festlegung von besonderen zusätzlichen Anforderungen an das Kreditinstitut betraut. Die EZB ist auch für die Beaufsichtigung auf konsolidierter Ebene von in einem teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassenen Muttergesellschaften verantwortlich und wirkt an der Beaufsichtigung von Muttergesellschaften mit, die außerhalb des SSM-Raumes niedergelassen sind.

¹⁷ EZB, Fortschritte bei der operativen Durchführung der Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus, [SSM-Quartalsbericht 1/2014](#), 18.

Im Zusammenhang mit den Aufgaben der EZB ist die Unterscheidung zwischen direkter und der indirekter Aufsicht bedeutsam.¹⁸ Während bei der **direkten Aufsicht** die Aufgaben alleine durch die EZB wahrgenommen werden, erfolgt dies bei der **indirekten Aufsicht** durch die nationalen Aufsichtsbehörden. In letzterem Fall ist die EZB aber befugt, gemäß Art 6 (5) SSM-VO den nationalen Aufsichtsbehörden Weisungen zu erteilen. Erfordert es die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards, so kann die EZB die Aufsichtskompetenz auch an sich ziehen. Die nationalen Aufsichtsbehörden haben der EZB auch regelmäßig über ihre Aufsichtstätigkeit zu berichten.¹⁹ Die EZB kann auch gemäß Art 7 SSM-RahmenVO von einer nationalen Aufsichtsbehörde verlangen, dass diese Mitarbeiter anderer nationaler Aufsichtsbehörden in ihre Arbeit einbinden. Stets in die alleinige Zuständigkeit der EZB fallen die Zulassung von Kreditinstituten und der Entzug der Zulassung sowie die Beurteilung der Anzeige über den Erwerb oder die Veräußerung von qualifizierten Beteiligungen an Kreditinstituten.²⁰

Die EZB ist dazu ermächtigt, **Leitlinien und Empfehlungen** anzunehmen und **Beschlüsse** zu fassen. Als Rechtsgrundlage hierfür dient ihr das einschlägige Unionsrecht einschließlich aller delegierten und Durchführungsrechtsakte iSd Art 290 und 291 AEUV. Besteht das einschlägige Unionsrecht aus Richtlinien, so sind diese so anzuwenden, wie sie von dem betroffenen teilnehmenden Mitgliedstaat umgesetzt wurden. Allfällige, bei Verordnungen bestehende, nationale Wahlrechte sind ebenfalls zu berücksichtigen. Die EZB kann auch Verordnungen erlassen, um die Modalitäten zur Wahrnehmung der Aufgaben nach der SSM-VO zu konkretisieren. Im Vorfeld sind, außer in Dringlichkeitsfällen, öffentliche Anhörungen und Analysen durchzuführen.²¹

Für alle direkt beaufsichtigten Kreditinstitute oder Gruppen werden gemäß Art 3 der SSM-RahmenVO gemeinsame Aufsichtsteams durch die EZB eingerichtet, welche insbesondere den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess nach Art 97 der Richtlinie 2013/36/EU durchführen und ein Prüfungsprogramm sowie Vor-Ort-Prüfungspläne erarbeiten. Die gemeinsamen Aufsichtsteams bestehen aus Mitarbeitern der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden. An der Spitze der gemeinsamen Aufsichtsteams steht ein Koordinator der EZB, der den Mitgliedern Weisungen erteilen kann. Dieser wird von einem Unterkordinator der nationalen Aufsichtsbehörde unterstützt.²²

¹⁸ S 2.1.

¹⁹ Art 6 (6) SSM-VO

²⁰ Art 6 (4) SSM-VO; zum genauen Verfahren siehe Art 14 und 15 SSM-VO; zur Zulassung siehe auch *Raschauer*, Einheitliche europäische Bankenaufsicht?, ZFR 42/2014, 74 ff.

²¹ Art 4 (3) SSM-VO.

²² Art 6 SSM-RahmenVO.

Zur Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten werden der EZB weitreichende **Befugnisse** in den Art 9ff SSM-VO eingeräumt. Verfügt die EZB nach dem Unionsrecht nicht über die nötigen Befugnisse, so kann sie die nationalen Aufsichtsbehörden anweisen, von ihnen, ihnen nach nationalem Recht zustehenden, Befugnissen Gebrauch zu machen. Insbesondere kann die EZB auch **Vor-Ort-Prüfungen** durchführen und hiebei die Geschäftsräume betreten. Ist nach nationalem Recht hierfür eine gerichtliche Genehmigung einzuholen, so hat dies im Vorfeld zu geschehen.

Der EZB kommt gemäß Art 18 SSM-VO auch die Kompetenz zur **Verhängung von Verwaltungsstrafen** zu, sofern Kreditinstitute vorsätzlich oder fahrlässig gegen Anforderungen aus direkt anwendbarem Unionsrecht verstoßen. Strafen können bis zu 200 % des aufgrund des Verstoßes erzielten Gewinns bzw. der verhinderten Verluste betragen oder bis zu 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes.

2.4 Exkurs: Die umfassende Bewertung

Zur Vorbereitung ihrer Aufsichtstätigkeit führte die EZB gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden eine umfassende Bewertung (Comprehensive Assessment) der zukünftig der direkten Aufsicht unterstehenden Kreditinstitute durch. Unterstützt wurde die EZB dabei durch das Beratungsunternehmen Oliver Wyman. Die umfassende Bewertung besteht aus folgenden Elementen:

- **Risikobewertung:** Die Risikobewertung befasst sich mit den Hauptrisiken in Bankbilanzen, wie etwa Liquidität, Verschuldungsgrad und Refinanzierung. Dabei wurde das Risikoprofil der Banken bewertet und insbesondere auch in Verhältnis zu anderen Banken gestellt.²³
- **Prüfung der Aktivaqualität:** Bei der Prüfung der Aktivaqualität wurden die Aktivseiten der Bankbilanzen zum Stichtag 31. Dezember 2013 betrachtet. Dabei wurde unter anderem das In- und Auslandsexposure (Banken, Staaten, bilanziell und außerbilanziell) bewertet. Erfasst wurden alle Anlageklassen, insbesondere auch solche, die als intransparent und höchst risikobehaftet gelten, d.h. auch notleidende Kredite, restrukturierte Kredite und Staatsanleihen.²⁴
- **Stresstest:** Der Stresstest baut auf der Prüfung der Aktivaqualität auf und ergänzt diese. Beim Stresstest soll untersucht werden, wie Banken auf mögliche zukünftige Schocks reagieren. Um den Stresstest zu bestehen, mussten die überprüften Banken in einem Basisszenario eine Mindestquote an hartem Kernkapital in Höhe von 8 % und in einem adversen Szenario in Höhe von 5,5 % erreichen.²⁵

²³ EZB, Mitteilung Umfassende Bewertung Oktober 2013, 4.

²⁴ EZB, Mitteilung Umfassende Bewertung Oktober 2013, 4-5.

²⁵ EZB, [Aggregate Report Comprehensive Assessment](#), Oktober 2014, 3.

Ziel des Prozesses ist es die Transparenz durch die Verbesserung der vorliegenden Daten zu erhöhen, das Vertrauen in das Bankensystem zu stärken und allenfalls korrigierende Maßnahmen zu setzen.²⁶ Am 22. Oktober 2014 wurden die **endgültigen Ergebnisse** veröffentlicht. Demnach wurde bei 25 der überprüften Kreditinstitute eine Kapitallücke in Höhe von insgesamt 25 Milliarden Euro festgestellt, wobei 12 der 25 Institute ihre Kapitallücke bereits im Zuge des Überprüfungsprozesses geschlossen hatten. Alle übrigen Institute mussten bis 10. November Kapitalpläne vorlegen, wobei ihnen maximal neun Monate für die Schließung der Lücken bleiben. Die umfassende Überprüfung hat außerdem gezeigt, dass in einem Stressszenario der Mittelwert des harten Kernkapitals aller Institute von 12,4 % auf 8,3 % sinken würde.²⁷ Aus Österreich wurde nur beim Österreichischen Volksbanken Verbund eine Kapitallücke in Höhe von 0,86 Milliarden Euro festgestellt, der sich aber bereits in einem Umstrukturierungsprozess befindet.²⁸

3. EINHEITLICHER ABWICKLUNGSMECHANISMUS

3.1 Anwendungsbereich

Der einheitliche Abwicklungsmechanismus wird in Zukunft all jene Kreditinstitute erfassen, die in den am **einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten** eine Niederlassung haben.²⁹ Eine Zuständigkeit des Abwicklungsausschusses ist aber nur dann gegeben, wenn das Kreditinstitut bzw. die Gruppe als bedeutend im Sinne der SSM-VO eingestuft wird, wenn die EZB die Aufsichtskompetenz an sich gezogen hat oder wenn Gruppen grenzüberschreitend tätig werden. Für alle anderen Kreditinstitute sind die nationalen Abwicklungsbehörden zuständig. Ähnlich wie die EZB nach der SSM-VO kann auch der Abwicklungsausschuss die Abwicklungskompetenz an sich ziehen.³⁰

3.2 Organe

Zentrales Organ des Abwicklungsmechanismus ist der **Abwicklungsausschuss**, welcher gemäß den Art 42ff der SRM-VO als eine unabhängige Agentur der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet wird. Er setzt sich aus einem Vorsitzenden, vier Vollzeitmitgliedern und Vertretern

²⁶ Vgl EZB, [Mitteilung Umfassende Bewertung](#), Oktober 2013, 3.

²⁷ EZB, [Pressemitteilung: Eingehende Prüfung der EZB zeigt, dass die Banken weitere Maßnahmen ergreifen müssen](#), Oktober 2014.

²⁸ EZB, [Comprehensive Assessment Final results press conference](#), Oktober 2014, 17.

²⁹ Art 2 SRM-VO.

³⁰ Art 7 (4) lit b SRM-VO.

jeder nationalen Abwicklungsbehörde zusammen. An den Sitzungen nehmen auch je ein Vertreter von EZB und Kommission teil. Der Abwicklungsausschuss fällt im Plenum (alle Mitglieder) oder in einer Präsidiumssitzung (nur Vorsitzender und die vier Vollzeitmitglieder) Entscheidungen. Das Plenum ist für grundsätzliche Aufgaben des Abwicklungsausschusses, wie etwa der Annahme des jährlichen Arbeitsprogramms und des Budgets und insbesondere für Entscheidungen, die die Finanzierung des Abwicklungsfonds betreffen, zuständig.³¹ In gewissen Fällen entscheidet es auch über die Abwicklung von Kreditinstituten.³² Die wichtigste Aufgabe der Präsidiumssitzung ist die Vorbereitung aller Beschlüsse des Abwicklungsausschusses und allgemein die Durchführung der SRM-VO. Zur Unterstützung des Abwicklungsausschusses soll auch ein Sekretariat eingerichtet werden. Der Sitz des Abwicklungsausschusses wird in Brüssel sein.³³

Eine wesentliche Rolle im Rahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus spielen auch die **nationalen Abwicklungsbehörden**, die nach Art 3 BRRD einzurichten sind. Es kann sich dabei um Zentralbanken, Ministerien oder andere Behörden handeln.³⁴ Es besteht auch die Möglichkeit, dass die nationalen Aufsichtsbehörden gleichzeitig die Funktion der nationalen Abwicklungsbehörde wahrnehmen. Im letzteren Fall ist aber darauf zu achten, dass Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten getroffen werden.

3.3 Abwicklungspläne

Gemäß Art 8 SRM-VO entwirft der Abwicklungsausschuss Abwicklungspläne für alle in seine Zuständigkeit fallenden Kreditinstitute und nimmt diese an. Zuvor sind die nationalen Abwicklungsbehörden zu konsultieren. Der Abwicklungsausschuss kann von diesen auch verlangen, Entwürfe für Abwicklungspläne vorzulegen. In den Abwicklungsplänen soll das Prozedere dargelegt werden nach dem ein Kreditinstitut bzw. eine Gruppe für den Fall der Insolvenz abzuwickeln ist. Dabei ist nicht davon auszugehen, dass irgendwelche öffentlichen Mittel außer jener des Fonds zur Verfügung stehen. Die Abwicklungspläne sind regelmäßig, zumindest jedoch jährlich zu aktualisieren. In den Abwicklungsplänen müssen auch die **Abwicklungsfähigkeit** der Kreditinstitute beurteilt und gegebenenfalls Maßnahmen zur Beseitigung der Abwicklungsunfähigkeit erhoben werden.³⁵ Der Abwicklungsausschuss legt in diesem Zusammenhang gemäß Art 12 SRM-VO auch die **Mindestanforderungen an Eigenmittel** und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten fest,

³¹ Art 50 SRM-VO.

³² § 3.6.

³³ Art 48 SRM-VO.

³⁴ In Österreich wird die Richtlinie derzeit umgesetzt. Laut § 3 (1) des [Entwurfs](#) zum Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken (BSAG) wird die FMA die österreichische Abwicklungsbehörde sein.

³⁵ Art 10 SRM-VO.

die stets von den Kreditinstituten zu erfüllen sind. Für gewisse Institute kann das Abwicklungsgremium auch Vereinfachungen bei der Erstellung des Abwicklungsplans genehmigen oder die Verpflichtung gänzlich aufheben, etwa dann, wenn ein Institut Mitglied eines institutsbezogenen Sicherungssystems ist.³⁶

3.4 Abwicklungsinstrumente

Dem Abwicklungsausschuss steht gemäß Art 22 (2) SRM-VO eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, die für die Abwicklung von insolventen Kreditinstituten herangezogen werden können. Konkret handelt es sich um die folgenden Instrumente:

- Unternehmensveräußerung,
- Brückeninstitut,
- Ausgliederung von Vermögenswerten,
- bail-in.

Das in der Öffentlichkeit am häufigsten diskutierte Instrument ist der **bail-in**, wonach die Verluste einer Abwicklung zunächst von den Anteilshabern des Kreditinstituts und dann von seinen Gläubigern getragen werden müssen, wobei innerhalb dieser Klassen bestimmte Reihenfolgen zu beachten sind.³⁷ Gewisse Forderungen, wie etwa **gedeckte Einlagen**³⁸ oder Gehaltsforderungen der Angestellten eines Kreditinstituts, sind aber jedenfalls vom bail-in ausgenommen.

3.5 Abwicklungsfonds

Zur effektiven Umsetzung der Abwicklungsinstrumente wird durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten ein einheitlicher Abwicklungsfonds gemäß Art 67ff SRM-VO eingerichtet. Der Fonds soll grundsätzlich innerhalb von acht Jahren durch Beiträge der unter den SRM fallenden Banken **ex ante dotiert** werden. Die nationalen Abwicklungsbehörden heben die Beiträge ein und führen diese an den Fonds ab. Der Fonds soll eine **Zielausstattung von zumindest 1 % der gedeckten Einlagen** aller Kreditinstitute, die in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassen sind, erreichen (insgesamt **55 Milliarden Euro**). Fällt die Ausstattung des Fonds nach dem Erreichen der Zielausstattung hinter diese zurück, so sind weitere Beiträge einzuheben. Unter gewissen Umständen stehen dem Fonds auch weitere Finanzierungsmöglichkeiten offen, wie die Aufnahme von Geldern auf den Märkten oder die Einhebung von außerordentlichen Ex-post-Beiträgen³⁹.

³⁶ Art 11 SRM-VO.

³⁷ Vgl auch Art 17 SRM-VO.

³⁸ Vgl 4.

³⁹ Art 71 SRM-VO.

Während einer Übergangsphase wird der Abwicklungsfonds in nationale Kammern unterteilt, die nur schrittweise vergemeinschaftet werden. Im ersten Jahr beläuft sich der vergemeinschaftete Anteil auf 40 %, im zweiten Jahr auf 60 % und wird anschließend um jährlich 6,6 % erhöht.⁴⁰ Anfangs stehen somit für die Abwicklung eines Kreditinstituts nur die auf seine nationale Kammer entfallenden sowie die bereits vergemeinschafteten Mittel zur Verfügung. Nach Ablauf von acht Jahren steht der Fonds dann bei jeder Abwicklung vollumfänglich zur Verfügung. Während die Gründung des Fonds und die Festlegung seiner Entscheidungsfindung mit der SRM-VO erfolgt, haben sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten darauf verständigt, die Übertragung der finanziellen Mittel an den Fonds in einem eigenen völkerrechtlichen Vertrag zu regeln.⁴¹ Dieses Vorgehen wurde seitens des Europäischen Parlaments heftig kritisiert, da es seine Umgehung nicht hinnehmen wollte.

Die **individuellen Beiträge**, die von den Kreditinstituten zu entrichten sein werden, setzen sich aus einem Pauschalbetrag und einem risikogewichteten Betrag zusammen. Der Pauschalbetrag spiegelt das Verhältnis der Verbindlichkeiten des Kreditinstituts zu den Gesamtverbindlichkeiten in den teilnehmenden Mitgliedstaaten wider.⁴² Der Betrag wird somit auf Grundlage eines gesamteuropäischen Vergleichs ermittelt. Die genauen Berechnungsmodalitäten werden in einem Durchführungsrechtsakt des Rats festgelegt.⁴³

3.6 Verfahren betreffend die Abwicklung

Einer der wohl strittigsten Punkte bei den Verhandlungen zum SRM war die Frage, wem die Letztentscheidungsbefugnis bei der Abwicklung zukommen soll, also die Frage „who pushes the button“⁴⁴. Während der ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Text die Letztentscheidungsbefugnis ausschließlich bei der Kommission sah, einigte man sich darauf, dass auch der Rat in gewissen Situationen mitentscheiden kann.

Das Abwicklungsverfahren wird idR durch die **EZB** angestoßen, die dem Abwicklungsausschuss mitteilt, dass ein Kreditinstitut dabei ist, einen Ausfall⁴⁵ zu erleiden, oder ein Ausfall wahrscheinlich ist. In der Folge entwickelt der Abwicklungsausschuss nach Art 23 SRM-VO ein **Abwick-**

⁴⁰ Vgl Europäische Kommission, Erklärung/14/77, 20.03.2014.

⁴¹ Am 21.5.2014 erfolgte die Unterzeichnung des [Abkommens](#).

⁴² Vgl Art 70 (2) SRM-VO.

⁴³ Art 70 (7) SRM-VO. Am 21.10.2014 hat die Kommission ihren diesbezüglichen [Vorschlag](#) veröffentlicht. Der Durchführungsrechtsakt fußt dabei auf einem delegierten Rechtsakt der gemäß Art 103 (7) BRRD erlassen wurde.

⁴⁴ Vgl etwa *Europäische Kommission*, Statement by Commissioner Michel Barnier following today's ECOFIN meeting on the single resolution mechanism“, 11.03.2014, STATEMENT/14/66.

⁴⁵ Wann ein Ausfall vorliegt, ist nach Art 18 (4) SRM-VO zu bewerten.

lungskonzept, wenn keine anderen Maßnahmen den Ausfall abwenden können und die Abwicklung im öffentlichen Interesse ist. Sind all diese Voraussetzungen erfüllt, so wird das Abwicklungskonzept durch den Abwicklungsausschuss angenommen. Der Abwicklungsausschuss trifft seine diesbezügliche Entscheidung grundsätzlich in der Präsidiumssitzung, außer gewisse Schwellenwerte in der Verwendung der Fondsmittel werden überschritten, dann entscheidet das Plenum.⁴⁶ Nach der Annahme des Abwicklungskonzepts übermittelt der Abwicklungsausschuss dieses an die **Kommission**, welche innerhalb von 24 Stunden das Abwicklungskonzept entweder billigt oder ablehnt. Innerhalb von 12 Stunden ab Erhalt des Abwicklungskonzepts schlägt die Kommission dem **Rat** vor, es entweder deshalb abzulehnen, weil es nicht im öffentlichen Interesse liegt, oder abzulehnen bzw. anzunehmen, wenn eine erhebliche Änderung der zu verwendenden Fondsmittel vorgesehen werden soll. Gegebenenfalls wird das Abwicklungskonzept nochmals an den Abwicklungsausschuss übermittelt, welcher binnen 8 Stunden eine modifizierte Version vorlegt. Lehnt der Rat das Abwicklungskonzept unter der Erwägung des öffentlichen Interesses ab, so erfolgt eine Abwicklung nach dem einschlägigen, nationalen Insolvenzverfahren.⁴⁷ Die Umsetzung des Abwicklungskonzepts erfolgt schließlich durch die nationalen Abwicklungsbehörden, die auch die Adressaten des Abwicklungsschemas sind.

4. HARMONISIERTE EINLAGENSICHERUNG

4.1 Allgemeines

Bereits im Jahr 1994 wurden die nationalen Einlagensicherungssysteme durch eine Richtlinie in der gesamten EU harmonisiert und zuletzt im Jahr 2009⁴⁸ die einheitliche Deckungssumme auf 100.000 Euro angehoben. Die Finanzkrise hat jedoch gezeigt, dass diese Maßnahmen nicht ausreichend waren, um ein angemessenes Vertrauen der Einleger sicherzustellen. Wurde ursprünglich noch über eine gemeinsame Einlagensicherung analog zum Abwicklungsfonds diskutiert, wurde diese Idee nicht zuletzt aufgrund des Widerstandes einiger Mitgliedstaaten wieder aufgegeben.⁴⁹ Stattdessen entschied man sich dazu, eine eigene supranationale Einlagensicherung zu schaffen und die Harmonisierung der bestehenden nationalen Einlagensicherungssysteme voranzutreiben. Denn der bisherige Ansatz beruhte auf einer Mindestharmonisierung, was zu einer Vielzahl an nationalen Einlagensicherungssystemen mit unterschiedlichen Merkmalen führte.⁵⁰

⁴⁶ Vgl Art 50 (1) lit c SRM-VO.

⁴⁷ Art 18 (8) SRM-VO.

⁴⁸ Richtlinie 2009/14/EG.

⁴⁹ FAZ 07.11.2012, [Europäische Bankenunion - Draghi rückt von Einlagensicherung ab.](#)

⁵⁰ RN 6 DGS-RL.

Mit der nunmehrigen Neufassung der Richtlinie 2009/14/EG soll ein einheitliches Schutzniveau festgelegt werden.

4.2 Anwendungsbereich

Im Gegensatz zur ersten und zweiten Säule der Bankenunion ist die Einlagensicherungsrichtlinie in allen 28 Mitgliedstaaten der EU umzusetzen und legt somit unionsweit einheitliche Standards für Einlagensicherungssysteme fest. Somit müssen auch Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, Einlagen in der dem Euroraum entsprechenden Sicherungshöhe garantieren.⁵¹

4.3 Wesentliche Elemente und Neuerungen der Richtlinie

Während die Höhe der Einlagensicherung mit 100.000 Euro unverändert bleibt, macht die Richtlinie im Vergleich zu ihrer Vorgängerin genauere Angaben darüber, welche Einlagen in Zukunft erstattungsfähig sein sollen und welche nicht. Bestand früher etwa für Einlagen der öffentlichen Hand oder von Finanzinstituten die Wahl, ob diese von der Erstattung ausgeschlossen werden, besteht nunmehr eine Pflicht dies zu tun, wobei auch hier gewisse Ausnahmetatbestände gelten können.⁵² Erwähnenswert ist auch eine Ausnahme wonach Einlagen kleiner und mittlerer Unternehmen, die von privaten und betrieblichen Altersversorgungssystemen gehalten werden, als erstattungsfähig angesehen werden können.⁵³

Wesentlich ist auch die Verkürzung der Erstattungsfrist. Rat und Parlament haben sich im Zuge der Trilogverhandlungen auf eine graduelle Reduzierung auf 7 Arbeitstage geeinigt. Der Fristlauf beginnt ab dem Zeitpunkt der gerichtlichen oder verwaltungsbehördlichen Feststellung dass eine Einlage zwar fällig ist, nicht aber ausgezahlt wurde.⁵⁴ Die Mitgliedstaaten können jedoch während einer Übergangszeit die folgenden Erstattungsfristen festlegen:

- Bis zu 20 Arbeitstage bis zum 31. Dezember 2018
- Bis zu 15 Arbeitstage bis zum 31. Dezember 2020
- Bis zu 10 Arbeitstage bis zum 31. Dezember 2023⁵⁵

Neu ist auch die Art und Weise, wie sich die Einlagensicherungssysteme zu finanzieren haben. Während beispielsweise in Österreich im Fall eines Einlagensicherungsfalls die Gelder derzeit

⁵¹ Vgl Art 6 (5) DGS-RL.

⁵² Vgl Art 5 (2) lit b DGS-RL.

⁵³ Art 5 (2) lit a DGS-RL.

⁵⁴ Art 2 (1) UA 8 DGS-RL.

⁵⁵ Art 8 (2) DGS-RL.

durch die Banken ex-post, also erst nach dem Fälligwerden, aufzubringen sind⁵⁶, müssen die Einlagensicherungssysteme nunmehr durch die Banken ex-ante ausgestattet werden.⁵⁷ Dabei ist eine Zielausstattung von 0,8 % der gedeckten Einlagen innerhalb von 10 Jahren zu erreichen.⁵⁸ Hierdurch soll gewährleistet werden, dass beim Auftreten eines Einlagensicherungsfalls rechtzeitig Mittel in ausreichender Höhe verfügbar sind. Die individuellen Beiträge der Kreditinstitute richten sich gemäß Art 13 (1) DGS-RL nach dem Risiko, dem diese ausgesetzt sind. Dabei kann etwa auch die Mitgliedschaft in einem institutsbezogenen Sicherungssystem berücksichtigt werden. Die Methoden zur Berechnung der Beiträge können dabei von den Einlagensicherungssystemen selbst festgelegt werden und bedürfen einer Genehmigung.⁵⁹ Die EBA wird hierzu auch eigene Leitlinien annehmen.⁶⁰

Zur Dotierung der Einlagensicherungssysteme können auch Sonderbeiträge eingehoben werden.⁶¹ Weiters können gemäß Art 12 DGS-RL Einlagensicherungssysteme bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen gegenseitig Kredite vergeben.

Die Richtlinie sieht in Art 11 neben der klassischen „pay-box“-Funktion, also der Entschädigung von Einlegern, auch noch andere Funktionen von Einlagensicherungssystemen vor. So sollen die Mittel dafür herangezogen werden können, um die Abwicklung von Kreditinstituten zu finanzieren, aber auch um deren Ausfall zu verhindern. An diesen Möglichkeiten zeigt sich die deutliche Verschränkung der harmonisierten Einlagensicherung mit dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus und spiegelt sich die Überlegung wider, dass es in gewissen Fällen wirtschaftlich sinnvoller sein kann, einen Einlagensicherungsfall unter Aufwendung von finanziellen Ressourcen abzuwenden, als dessen Kosten zu tragen.

Die Richtlinie trägt auch dem grenzüberschreitenden Charakter von Bankaktivitäten Rechnung, indem sie festlegt, dass Einlagensicherungssysteme auch die Zweigstellen von Kreditinstituten, die in anderen Mitgliedstaaten errichtet sind, erfassen.⁶² So erhalten Einleger von Zweigstellen eine Erstattung ihrer Einlagen im Aufnahmemitgliedstaat, welcher die Erstattung im Namen des Einlagensicherungssystems des Herkunftsmitgliedstaats vornimmt. Hat ein Kreditinstitut seinen

⁵⁶ Vgl § 93a BWG.

⁵⁷ Art 10 DGS-RL; Auf die Zielausstattung sind auch Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 30 % anrechenbar, nicht jedoch die Beiträge zu den Abwicklungsfonds; vgl Art 10 (3) und (5) DGS-RL.

⁵⁸ Unter gewissen Umständen kann nach Genehmigung durch die Kommission auch eine geringere Zielausstattung erfolgen; vgl Art 10 (6) DGS-RL.

⁵⁹ Art 13 (2) DGS-RL.

⁶⁰ Art 13 (3) DGS-RL. Dazu wurde eine [Konsultation](#) der EBA durchgeführt.

⁶¹ Art 10 (8) DGS-RL.

⁶² Art 14 DGS-RL.

Sitz in einem Drittstaat und errichtet dieses eine Zweigstelle im Unionsgebiet, so müssen diese zumindest einen gleichwertigen Einlagenschutz bieten. Ist dies nicht der Fall, so kann ein Mitgliedstaat von dem betroffenen Kreditinstitut verlangen, sich einem Einlagensicherungssystem anzuschließen.⁶³

5. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Mit der Bankenunion wurde erstmals ein umfassender unionsrechtlicher Rahmen für eine zentrale Aufsicht über die europäische Kreditwirtschaft und deren Krisenmanagement geschaffen. Es bleibt dabei zu hoffen, dass sich in Zukunft auch weitere Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, der Bankenunion anschließen werden. Nur auf diesem Weg kann ein level playing field in der gesamten EU gewährleistet und verhindert werden, dass es innerhalb des Binnenmarkts zu Aufsichtsarbitrage kommt. Derzeit liegen der EZB noch keine entsprechenden Interessenbekundungen vor.⁶⁴ Da die sogenannte enge Zusammenarbeit aber mit einer Attraktivitätssteigerung des jeweiligen Standorts sowohl für Anleger als auch für Kreditinstitute einhergeht, ist davon auszugehen, dass sich in Zukunft der Kreis der teilnehmenden Mitgliedstaaten erweitern wird.

Die Bankenunion ist ohne Zweifel ein positives Beispiel für eine voranschreitende europäische Integration, wo trotz der nicht unumstrittenen kompetenzrechtlichen Grundlage⁶⁵ ein umfassender Souveränitätstransfer in einem besonders sensiblen Bereich stattgefunden hat. Wäre es noch vor der Wirtschaftskrise undenkbar gewesen, dass sich die Mitgliedstaaten dazu bereit erklären könnten, ihre Aufsichtskompetenzen sowie teils politisch sensible Fragen der Abwicklung von Banken, weitgehend aus der Hand zu geben, ist dies nunmehr Realität. Auf diesem Wege wird die europäische Bankenlandschaft auf ein solides Fundament gestellt und das erschütterte Vertrauen wieder gestärkt.

Neben den positiven Aspekten, die die Bankenunion mit sich bringt, ist aber auch darauf hinzuweisen, dass sie mit erheblichen Kosten für die österreichische Kreditwirtschaft einhergeht. In einem nach wie vor schwierigen Geschäftsumfeld⁶⁶ fallen in Zukunft auch Kosten für die Dotie-

⁶³ Art 15 DGS-RL.

⁶⁴ EZB, Fortschritte bei der operativen Durchführung der Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus, SSM-Quartalsbericht 1/2014, 9.

⁶⁵ Zur Frage der kompetenzrechtlichen Deckung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus s. *Kämmerer*, *Bahn Frei der Bankenunion? Die neuen Aufsichtsbefugnisse der EZB im Lichte der EU-Kompetenzverordnung*, NVwZ 13/2013, 830 (832).

⁶⁶ Vgl. *Schildbach*, [Ergebnisse der europäischen Banken: Eine Marathon-Aufgabe](#), Deutsche Bank Research, 01.04.2014.

rung des Abwicklungsfonds und der Einlagensicherung sowie für die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion der EZB an.⁶⁷ Die österreichische Kreditwirtschaft wird dabei in besonderer Weise belastet, da diese im europäischen Vergleich bereits jetzt mit besonders hohen regulatorischen Kosten zu kämpfen hat. Hierfür ist zuvorderst die österreichische Bankenabgabe verantwortlich, die ihrer absoluten Höhe nach in etwa ihrem deutschen Pendant entspricht, jedoch auf einen Bankensektor entfällt, der seiner Bilanzsumme nach siebenmal kleiner ist als der deutsche Bankensektor.⁶⁸ Dies wirkt sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Banken aus und könnte letzten Endes zulasten der österreichischen KMU gehen, die auf die Vergabe von Krediten durch die Banken angewiesen sind. Würden die österreichischen Banken nämlich lediglich 1 Milliarde Euro der durch die neuen Regularien bereits angefallen bzw. kurz bevorstehenden Kosten in Höhe von insgesamt in etwa 6,7 Milliarden Euro⁶⁹ kompensieren wollen, so müssten die Zinsen für Kredite um 0,15 Prozentpunkte erhöht werden⁷⁰.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass eine Anrechnung der österreichischen Bankenabgabe auf die Beiträge in den Abwicklungsfonds - wie von der österreichischen Kreditwirtschaft gefordert - notwendig ist, um deren Funktion als „Blutkreislauf“ der Wirtschaft weiterhin zu gewährleisten. Nur auf diesem Wege können die enormen regulatorischen Kosten und Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen EU-Staaten zumindest zu einem gewissen Teil abgedeckt werden.

Es stellt sich auch die Frage, ob die Bankenunion nunmehr als vollendet anzusehen ist und die regulatorische Flut langsam der Ebbe weicht. Die Rechtsakte, die im Zusammenhang mit der Bankenunion erlassen wurden, sehen jedenfalls neben zahlreichen noch ausstehenden Rechtsakten der zweiten Ebene (delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte) auch die Überprüfung der Basisrechtsakte in einigen Jahren vor⁷¹. Darüber hinaus arbeitet die EU noch an weiteren legislativen Maßnahmen, wie etwa der Trennbanken-VO⁷², die mit weiteren negativen Auswirkungen auf die Kreditwirtschaft einhergehen könnten. Es wäre demnach wichtig, dass zunächst die Auswirkungen der jüngsten Regularien abgewartet werden, ehe weitere Maßnahmen folgen.

⁶⁷ Vgl Art 30 SRM-VO.

⁶⁸ Vgl *Rudorfer*, Auswirkungen der neuen Regularien auf Österreichs Banken, WPB 4/2013, 665 (666).

⁶⁹ *Rudorfer*, Auswirkungen der neuen Regularien auf Österreichs Banken, WPB 4/2013, 665 (669); Um die volle Belastung in Höhe von 6,7 Milliarden Euro ausgleichen zu können müssten darüber hinaus Maßnahmen, wie der Rückzug aus bestimmten Märkten, die Senkung der Rendite von Investoren oder Sparprogramme, ergriffen werden.

⁷⁰ *Rudorfer*, Auswirkungen der neuen Regularien auf Österreichs Banken, WPB 4/2013, 665 (670).

⁷¹ Vgl etwa Art 32 SSM-VO.

⁷² Vorschlag für eine Verordnung über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union, [2014/0020 \(COD\)](#).

Schlussendlich bleibt auch noch abzuwarten wie es mit dem ambitionierten Vorhaben der Errichtung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion weitergehen wird. Man hat zwar eine Bankenunion errichtet, Mechanismen zur wirtschaftspolitischen Steuerung und Koordinierung wie den Fiskalpakt, das six-pack und das two-pack geschaffen⁷³, dennoch besteht nach wie vor die Problematik, dass eine einheitliche Währung einer fragmentierten Fiskalpolitik gegenübersteht. In seinem „Mission Letter“, der gewissermaßen das Mandat für die kommende Legislaturperiode vorgibt, hat Jean-Claude Juncker den neuen Kommissar für Wirtschaft und Währung, Pierre Moscovici, bereits dazu aufgerufen Vorschläge für eine weitere Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vorzulegen, was auch eine Überprüfung von two-pack und six-pack umfasst.⁷⁴

⁷³ S hierzu etwa *Hassmann-Vorbach/Gündler*, [EU-Top Thema: Finanz- und Wirtschaftskrise](#), September 2014, 25 ff.

⁷⁴ *Europäische Kommission*, [Mission letter Pierre Moscovici](#), September 2014, 5.

LITERATURVERZEICHNIS

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Österreich und die internationale Finanzkrise, Nr. 83/2009.

Breuss, European Banking Union, WIFO Working Papers 454/2013.

Dinov, Reformvorschläge im Bereich der europäischen Bankenaufsicht, ELR 10/2013, 290.

Europäische Kommission, Erklärung/14/77, 20.03.2014.

Europäische Kommission, Mission letter Pierre Moscovici, September 2014.

Europäische Kommission, Statement by Commissioner Michel Barnier following today's ECOFIN meeting on the single resolution mechanism, 11.03.2014, STATEMENT/14/66.

EZB, Mitteilung Umfassende Bewertung, Oktober 2013.

EZB, Fortschritte bei der operativen Durchführung der Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus, SSM-Quartalsbericht 1/2014.

EZB, Konsultationspapier zum Entwurf einer Verordnung der Europäischen Zentralbank zur Errichtung eines Rahmenwerkes für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus, Februar 2014.

EZB, Leitfaden zur Bankenaufsicht, September 2014.

EZB, Comprehensive Assessment Final results press conference, Oktober 2014.

EZB, Pressemitteilung: Eingehende Prüfung der EZB zeigt, dass die Banken weitere Maßnahmen ergreifen müssen, Oktober 2014.

EZB, Aggregate Report Comprehensive Assessment, Oktober 2014.

FAZ 07.11.2012, Europäische Bankenunion - Draghi rückt von Einlagensicherung ab.

G-20, Declaration Summit on Financial Markets and the World Economy, 15.11.2009.

Hassmann-Vorbach/Gündler, EU-Top Thema: Finanz- und Wirtschaftskrise, September 2014.

Kämmerer, Bahn Frei der Bankenunion? Die neuen Aufsichtsbefugnisse der EZB im Lichte der EU-Kompetenzverordnung, NVwZ 13/2013, 830.

Raschauer, Einheitliche europäische Bankenaufsicht?, ZFR 42/2014, 74.

Rudorfer, Auswirkungen der neuen Regularien auf Österreichs Banken, WPB 4/2013, 665.

Schildbach, Ergebnisse der europäischen Banken: Eine Marathon-Aufgabe, Deutsche Bank Research, 01.04.2014.

Van Rompuy, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Die Bankenunion als Säulenkonstruktion	7
Abbildung 2: Überblick über das Zusammenspiel der Institutionen bei der Beschlussfassung...	10