



EU-Sachstand

Die Europäische Bankenunion – Chronologie der Entstehung

Zusammenfassung:

- Die europäische Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise löste vielfältige Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten aus. Die Maßnahmen zur Krisenbewältigung lassen sich grob in drei Phasen einteilen. Während zunächst die Eindämmung der Folgen der Finanzkrise und anschließend die Problematik der wachsenden Staatsschulden im Fokus standen, kann die Errichtung der Bankenunion als „dritte Phase“ bezeichnet werden.
- Die Bankenunion soll das Risiko für künftige Finanzkrisen verringern und – für den Fall, dass es doch erneut zu einer solchen Krise kommt – deren mögliche Folgen abmildern.
- Dieser EU-Sachstand stellt die wichtigsten europäischen Maßnahmen zur Krisenbewältigung seit 2007 bis zur Etablierung der Bankenunion überblickshaft dar.

I. Von der Finanzkrise zur Staatsschuldenkrise

Die Maßnahmen zur Bewältigung der europäischen Krise lassen sich grob in **drei Phasen** unterteilen. Die **erste Phase von 2007 bis 2009** war von den Reaktionen der Europäischen Union (EU) auf die **Finanzkrise** geprägt. Nicht zuletzt durch den erhöhten Abschreibungsbedarf von notleidenden Krediten war das Vertrauen der Finanzmarktakteure untereinander erheblich beschädigt worden. Dem kreditbasierten globalen Wirtschaftssystem war dadurch eine Grundvoraussetzung entzogen worden. Zwischen August 2007 und September 2008 ergriff die Europäische Zentralbank (EZB) eine Reihe von **temporären Maßnahmen**, um das

Stand: 17. September 2014

Bearbeiter: Michael Miebach, Tel. 34339, michael.miebach@bundestag.de, Rechtsreferendarin Lena Hagemann
Referatsleiter: Ministerialrat Jan Muck Schlichting, Tel.: 32961, vorzimmer.pe2@bundestag.de

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



Finanzsystem funktionsfähig zu halten und dem Finanzmarkt Liquidität zuzuführen.¹ Als die amerikanische Investmentbank Lehman Brothers Inc. im September 2008 Insolvenz anmeldete, weitete die EZB ihre Maßnahmen aus. Unter anderem verlieh sie Geld ohne Mengenbeschränkungen und reduzierte die Bonitätsanforderungen für die als Sicherheiten zu hinterlegenden Wertpapiere.

Parallel beschlossen die europäischen **Regierungen** nationale **Bankenrettungs- und Konjunkturprogramme**, um die Folgen der Finanzkrise abzumildern und dem wirtschaftlichen Abschwung entgegenzutreten. Dadurch stiegen in vielen Mitgliedsländern der EU die Schuldenstände der öffentlichen Hand. Bei einem **Gipfeltreffen** in Paris im **Oktober 2008** kamen die Staats- und Regierungschefs überein, dass ein konzertiertes Vorgehen gegen die Krise notwendig sei. Die Europäische **Kommission** leitete erste Reformschritte in der EU-Finanzmarktaufsicht ein. Beispielsweise sollten jährliche EU-weite sog. **Stresstests für Banken** dazu beitragen, das Vertrauen innerhalb des europäischen Finanzsystems wiederherzustellen.

In der **zweiten Phase ab Herbst 2009** rückte die **Staatsschuldenkrise** in den Vordergrund.² Spätestens als die im Oktober 2009 neu gewählte griechische Regierung die Defizitzahlen in der Haushaltsstatistik drastisch nach oben korrigierte, wuchsen Zweifel an der langfristigen Solvenz einiger Eurostaaten. Entsprechend schlechter wurden sie von den Ratingagenturen bewertet. Die Zinsen für Staatsanleihen dieser Mitgliedstaaten stiegen.

Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone im **März 2010** in Brüssel resultierte in einer gemeinsamen Erklärung über die Grundprinzipien einer finanziellen Rettungsaktion: Die Mitglieder verpflichteten sich zu koordinierten bilateralen Darlehen, um die Stabilität der Eurozone zu gewährleisten, falls sich Griechenland an den Finanzmärkten nicht refinanzieren könne.³ Auch Mittel des **Internationalen Währungsfonds (IWF)** waren Teil des gemeinsamen Maßnahmenkatalogs. Die zwischenstaatlich angelegten Kreditgarantien der Eurostaaten wurden über die auf drei Jahre angelegte **Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)** bereitgestellt. Später wurde der **Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)** als ständiger Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes eingeführt. Ab Juli 2013 löste der ESM die beiden temporären Stabilisierungsinstrumente EFSF und Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM; ein aus dem EU-Haushalt finanziertes Gemeinschaftsinstrument) ab.

Im Jahr 2011 führte die EU im Rahmen der Europa-2020-Strategie das **Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik** ein. Es handelt sich um einen jährlichen Zyklus zur Koordinierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik, u.a. durch „länderspezifische Empfehlungen“ der Kommission.⁴ Ebenfalls relevant sind sechs europäische Legislativmaßnahmen – das sog. **Sixpack** – zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie zur Etablierung eines Frühwarnsystems für makroökonomische Ungleichgewichte sowie eines entsprechenden Korrekturmechanismus. Das Sixpack trat am 13. Dezember 2011 in Kraft.

¹ Vgl. European Central Bank, Monthly Bulletin 10/2010: The ECB's Response to the Financial Crisis, S. 64 ff.

² Eine detaillierte „Übersicht über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise“ liefert ein EU-Sachstand des Referates PE 2 vom 21. März 2013.

³ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebietes, Brüssel, den 25. März 2010, S. 1.

⁴ Vgl. den EU-Sachstand „Das Europäische Semester 2014“ des Referates PE 2 vom 13. Januar 2014.



Im November 2011 legte die Kommission zwei weitere Verordnungsentwürfe vor, durch die die Haushaltsüberwachung im Euro-Währungsraum weiter verschärft werden sollte. Mit dem Reformpaket soll die Transparenz der haushaltspolitischen Entscheidungen verbessert werden. Das sog. **Twopack** wurde am 27. Mai 2013 im Amtsblatt der EU veröffentlicht.⁵

Zudem beschloss der Europäische Rat in einer Sondersitzung am 11. März 2011 den **Euro-Plus-Pakt**, durch den sich die Staats- und Regierungschefs gegenüber ihren Amtskollegen jährlich auf konkrete Maßnahmen zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz verpflichten. Auch Mitgliedstaaten außerhalb der Währungsunion schlossen sich dem Pakt an, darunter Bulgarien, Dänemark, Litauen, Lettland, Polen und Rumänien.

Am 2. März 2012 unterzeichneten Vertreter sämtlicher EU-Mitgliedsstaaten bis auf Großbritannien und Tschechien den völkerrechtlichen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – kurz: **Fiskalvertrag**. Dieser bildet die Grundlage für die weitere verstärkte finanz- und wirtschaftspolitische Koordinierung. Unter anderem verpflichten sich die Vertragsparteien darin, verbindliche Haushaltsregeln in ihre nationalen Rechtsordnungen aufzunehmen.

Neben den Bemühungen zur Krisenbewältigung durch Rat und Europäisches Parlament traf auch die EZB eine Reihe von einschneidenden Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und der europäischen Wirtschaft. Zu nennen sind insbesondere das **Securities Markets Programme (SMP)** zum Ankauf von Staatsanleihen und privaten Anleihen von Mai 2010 bis September 2012. Am 6. September 2012 hat der EZB-Rat das **OMT-Programm** (Outright Monetary Transactions) beschlossen, bislang jedoch nicht vollzogen. Im Rahmen des OMT-Programms, das ein unbeschränktes Volumen hat, soll die EZB am Sekundärmarkt Geschäfte mit kurzfristigen Anleihen von Euro-Staaten durchführen können. Das Bundesverfassungsgericht hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen den OMT-Beschluss zum Ausdruck gebracht und die Sache dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg vorgelegt.

II. Die Errichtung einer Bankenunion

Die „**dritte Phase**“ der Maßnahmen zur Krisenbewältigung bezieht sich auf die **Errichtung einer Bankenunion für Europa**. Die Bankenunion soll das Risiko für künftige Finanzkrisen verringern und – für den Fall, dass es doch erneut zu einer solchen Krise kommt – deren mögliche Folgen abmildern. Der Bankensektor soll auf ein solideres Fundament gestellt werden, auch um für mehr Vertrauen in den Euro-Währungsraum zu sorgen. Damit diese Ziele erreicht werden können, haben sich die Mitgliedsländer auf eine **gemeinsame Bankenaufsicht** (*Single*

⁵ Verordnung (EG) Nr. 472/2013 vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind; Verordnung (EU) Nr. 473/2013 vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet. Vgl. dazu die EU-Sachstände des Referates PE 2 „Die haushaltspolitische Koordinierung und Überwachung nach dem ‚Two-Pack‘“ vom 14. Januar 2014 sowie „Der erste Durchgang der haushaltspolitischen Koordinierung und Überwachung nach dem ‚Two-Pack‘“ vom 14. Januar 2014.



Supervisory Mechanism, SSM) sowie einen **gemeinsamen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten** (*Single Resolution Mechanism*, SRM) geeinigt. Anders als ursprünglich geplant steht ein **gemeinsames Sicherungssystem für Bankeinlagen** derzeit nicht mehr auf der Tagesordnung.

Erste Schritte in Richtung Bankenunion wurden im **Jahre 2011** mit der Gründung des **europäischen Finanzaufsichtssystems** (ESFS) in die Wege geleitet. Dieses umfasst u.a. drei Finanzaufsichtsbehörden für **das Bankwesen (EBA)**, **das Versicherungswesen (EIOPA)** und **das Wertpapierwesen (ESMA)** sowie **den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)**. Die Hauptaufgabe dieser Institutionen ist die Entwicklung einheitlicher Aufsichtsstandards, wobei die Überwachung weiterhin primär bei den nationalen Aufsichtsbehörden liegt.

Im **Juni 2012** erließ die Europäische Kommission eine **Mitteilung mit Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung**⁶, in der sie sich für eine integrierte Finanzaufsicht zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Banken und den Euro einsetzte. Die Kommission forderte Schritte in Richtung einer Bankenunion mit einer Gesamtfinanzaufsicht und einem einheitlichen System zur Sicherung von Bankeneinlagen.

Auf dem **Brüsseler Gipfel vom 29. Juni 2012** beschlossen die Staats- und Regierungschefs, einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Banken einzurichten und der EZB besondere aufsichtsrechtliche Aufgaben zu übertragen.

In einer Mitteilung vom **September 2012** legte die Kommission einen Fahrplan zur Bankenunion und zwei Legislativakte vor.⁷ Die Legislativvorschläge bezogen sich zum einen auf die Schaffung eines **einheitlichen Aufsichtsmechanismus** durch Übertragung besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Kreditinstitute auf die EZB (SSM-Verordnung) und zum anderen auf die **Anpassung der Verordnung zur Errichtung der EBA**.

Am **15. Oktober 2013** verabschiedete der Rat die zum 3. November 2013 in Kraft getretene **SSM-Verordnung**⁸. Durch die Verordnung wurde als zentrales Element der europäischen Bankenunion ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus für die Kreditinstitute im Euroraum und potenziell für Kreditinstitute in anderen EU-Mitgliedstaaten errichtet. Am **15. Mai 2014** wurde zur Präzisierung der SSM-Verordnung die **SSM-Rahmenverordnung** (*SSM Framework Regulation*) im Amtsblatt der EU veröffentlicht.⁹ Ab dem 4. November 2014 übernimmt die EZB die Aufsicht über 120 „signifikante“ Kreditinstitute der 18 Euro-Länder. Ein zentraler Bestandteil der Vorbereitungen auf die Aufsichtsfunktion ist eine umfassende Überprüfung (*comprehensive assessment*) der Bilanzen derjenigen Institute, die die EZB direkt beaufsichtigen wird.

Im **April 2014** verabschiedete das Europäische Parlament und im Mai 2014 der Rat die **sog. Abwicklungsrichtlinie** zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von

⁶ KOM(2012)299 endg.; Rats-Dok-Nr. 10834/12.

⁷ KOM(2012)510 endg.; Rats-Dok-Nr. 13854/12.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 vom 15. Oktober 2013. Vgl. auch den EU-Sachstand des Referates PE 2 „Schaffung einer Bankenunion und ihre parlamentarische Begleitung durch den Bundestag“ vom 31. März 2014.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 468/2014 vom 16. April 2014.



Banken (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*)¹⁰. Sie geht auf einen **Vorschlag der Kommission**¹¹ vom **Juni 2012** zurück.

Bereits im **Juli 2013** war ein Vorschlag der Kommission zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmter Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds ergangen.¹² Im **Juni 2014** wurde der Gesetzgebungsprozess für die **sog. Abwicklungsverordnung (SRM-Verordnung)** abgeschlossen.¹³ Die SRM-Verordnung etabliert einen zentralisierten europäischen Abwicklungsmechanismus, dessen wesentliche Bestandteile ein **Abwicklungsausschuss, eine zentrale Abwicklungsplanung** sowie ein **einheitlicher Abwicklungsfonds** sind.

Zur ergänzenden Regelung bestimmter Fragen in Bezug auf die Vergemeinschaftung der Abwicklungsfinanzierung durch den einheitlichen Fonds handelten die Mitgliedstaaten parallel zur SRM-Verordnung **ein zwischenstaatliches Abkommen (Intergovernmental Agreement, IGA)** aus. Am 21. Mai 2014 unterzeichneten alle EU-Mitgliedstaaten außer Schweden und Großbritannien das Abkommen.

Einzelheiten zum Inhalt der Maßnahmen sind Gegenstand eines eigenen **EU-Sachstands des Referates PE 2 zum aktuellen Stand der Umsetzung der Bankenunion**.¹⁴

III. Chronologie der europäischen Krisenbewältigung¹⁵

1. Phase	
ab August 2007	Spannungen im Zusammenhang mit zweitklassigen Hypotheken in den USA führen weltweit zu Liquiditätsknappheit auf den Geldmärkten. Die EZB ergreift Unterstützungsmaßnahmen und nationale Regierungen legen Bankenrettungsprogramme auf.
September 2008	Die US-Investmentbank Lehman Brothers Holding Inc. muss Insolvenz anmelden.
Oktober 2008	EZB trifft zusätzliche temporäre Krisenmaßnahmen.
Oktober 2008	Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone (Euro-Gipfel) in Paris.
2. Phase	
Oktober 2009	Die neu gewählte griechische Regierung unter Ministerpräsident Papandreou korrigiert das Staatsdefizit des Landes drastisch nach oben auf 12,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). In der Folge stufen die Ratingagenturen Griechenlands Kreditwürdigkeit herab.

¹⁰ Richtlinie 2014/59/EU.

¹¹ Rats-Dok-Nr. 11066/12; KOM(2012)280.

¹² Rats-Dok-Nr. 12315/1/13; KOM(2013)520 endg.

¹³ Amtsblatt der EU vom 30. Juli 2014.

¹⁴ EU-Sachstand, Die Bankenunion – aktueller Stand der Umsetzung, September 2014.

¹⁵ Vgl. für eine ausführlichere Übersicht *Kunststein/Wessels: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, *integration* 4/2011, S. 308 – 322.



April 2010	Griechenland ruft in Aussicht gestellte Hilfen ab und verpflichtet sich zu einem harten Reform- und Sparkurs, der durch KOM, EZB und IWF (sog. Troika) überwacht wird.
Mai 2010	Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone verabschieden einen „Rettungsschirm für den Euro“. Die EU-Finanzminister einigen sich in einer außerordentlichen Ratssitzung auf die Details des Rettungsschirms: die „European Financial Stability Facility“ (EFSF) und den „European Financial Stabilisation Mechanism“ (EFSM). Die EZB beginnt damit, Staatsanleihen der Krisenstaaten zu kaufen.
Mai 2010	Die EZB startet das SMP-Programm zum Ankauf von Staatsanleihen und privaten Anleihen.
Juni 2010	Schaffung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF).
Oktober 2010	Inkrafttreten der Rechtsvorschriften zur Schaffung des „Europäischen Ausschusses für Systemrisiken“ (ESRB).
November 2010	Irland erhält als erstes Land einen Notkredit des Rettungsschirms und verpflichtet sich im Gegenzug zu einem wirtschaftlichen Anpassungsprogramm.
Dezember 2010	Der Europäische Rat beschließt eine Ergänzung der EU-Verträge zur Einrichtung des permanenten ESM.
Januar 2011	Die drei neuen europäischen Aufsichtsbehörden werden errichtet: Bankwesen (EBA) Versicherungswesen (EIOPA) Wertpapierwesen (ESMA)
März 2011	Auf einem Gipfeltreffen beschließen die Staats- und Regierungschefs der EU eine Aufstockung der EFSF und den Euro-Plus-Pakt zur besseren wirtschaftspolitischen Koordinierung. Gleichzeitig wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärft.
Mai 2011	Portugal erhält einen Notkredit des Rettungsschirms.
Juli 2011	Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone verabschieden ein zweites Hilfspaket für Griechenland und erweitern die Kompetenzen der EFSF.
September/Oktober 2011	Das Europäische Parlament und der Rat verabschieden ein von der Kommission vorgeschlagenes Paket mit vier Verordnungen und zwei Richtlinien im Bereich der Koordinierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik (das sog. Sixpack).
Oktober 2011	Der EU-Gipfel beschließt ein 2. Rettungspaket für Griechenland inklusive eines Schuldenschnitts von 50%. Das Volumen des Rettungsschirms soll durch eine Hebelung erhöht werden.
März 2012	Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Europäischer Fiskalvertrag“) wird von 25 Mitgliedstaaten unterzeichnet.



3. Phase	
Mai 2012	Die Kommission fordert die Errichtung einer Bankenunion.
Mai 2012	Das Reformpaket „Two-Pack“ zur stärkeren Haushaltsüberwachung im Euro-Raum tritt in Kraft.
Juni 2012	Auf einem Gipfeltreffen beschließen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Banken einzurichten und der EZB besondere aufsichtsrechtliche Aufgaben zu übertragen.
September 2012	Die Europäische Kommission legt Vorschläge für die Errichtung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus vor. – Billigung des Vorschlags durch den ECOFIN-Rat im Dezember 2012. – Im März 2013 erzielen der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament eine Einigung zur Errichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus.
November 2013	Die im Oktober 2013 vom Rat verabschiedete Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Verordnung) – VO (EU) Nr. 1024/2013 – tritt in Kraft.
Dezember 2013	Der ECOFIN-Rat einigt sich über den Vorschlag zur Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM).
April/Mai 2014	Das Europäische Parlament und der Rat verabschieden die sog. Abwicklungsrichtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Banken (<i>Bank Recovery and Resolution Directive</i> , BRRD).
Mai 2014	Die SSM-Rahmenverordnung tritt in Kraft. Sie legt die rechtliche Struktur für die Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden („ <i>National Competent Authorities</i> “ NCAs) fest. Zudem schließen die Mitgliedstaaten ein zwischenstaatliches Abkommen (Intergovernmental Agreement, IGA) zur Regelung von Fragen im Hinblick auf die Vergemeinschaftung der Abwicklungsfinanzierung.
Juli 2014	Die Abwicklungsverordnung (SRM-Verordnung) wird im Amtsblatt veröffentlicht.
Mitte Oktober 2014	Die Ergebnisse der umfassenden Überprüfung der Bankbilanzen (bestehend aus der sog. „Asset Quality Review“ und dem Bankenstresstest) in Vorbereitung auf die Übernahme der Aufsicht durch die EZB sollen veröffentlicht werden.
4. November 2014	Die EZB übernimmt die Aufsicht über alle Banken der Eurozone – direkt über die 120 wichtigsten, indirekt auch über alle anderen.
1. Januar 2016	Die SRM-Verordnung zur Abwicklung von Kreditinstituten tritt in Kraft.

gez.
Schlichting