



Prof. Dr. Dorothea Schäfer,  
Forschungsdirektorin Finanzmärkte  
am DIW Berlin

Der Beitrag gibt die Meinung  
der Autorin wieder.

# Irrgarten Bankenunion?

Jedes Kind weiß, dass ein Irrgarten gefährlich ist. Es kommt daher selten vor, dass man sich das Labyrinth selber zurechtzimmert. Mit der Bankenunion scheint aber genau das zu passieren. Sie droht zum europäischen Irrgarten zu werden. Tagtäglich wachsen die Zweifel, ob die hochgesteckten Ziele – ein insgesamt sichereres europäisches Finanzsystem und die Beseitigung des Teufelskreises aus sich gegenseitig verstärkender Verschuldung von Banken und Staaten – zu erreichen sind. Schon der erste Baustein der Union, die einheitliche Bankenaufsicht, erzeugt in der EU eine Aufsichtsarchitektur, die an Komplexität kaum zu überbieten ist. In Deutschland gibt es nur zwei Aufsichtsorgane, die Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin. Zur Koordinierung der beiden aber wurde im Laufe der Krise eigens ein Finanzstabilitätsrat gegründet. In Europa aber arbeiten momentan vier unabhängige supranationale Finanzaufsichtsbehörden – EZB-Systemrisikorateil, Bankenaufsicht EBA, Versicherungsaufsicht und Wertpapieraufsicht – und 27 höchst unterschiedlich organisierte nationale Aufsichten mit unklarer Kompetenzabgrenzung nebeneinander. Der einheitliche Aufsichtsmechanismus in einer EU-Bankenunion hätte diese Komplexität eigentlich beseitigen sollen. Erreicht wurde das genaue Gegenteil. Mit der EZB-Aufsicht über die systemrelevanten und ESM-gestützten Banken sind nun fünf anstatt vier supranationale Behörden und weiterhin 27 nationale Aufseher am Werke. In diesem Wust von Zuständigkeiten sind Interessenskonflikte und Koordinationsversagen vorprogrammiert.

Natürlich gehört es zur Schlagkräftigkeit einer Aufsicht, Banken schließen zu können. Unabhängigkeit der EZB, Gefahr der Überforderung und mögliche Zielkonflikte mit der Geldpolitik sprechen aber eigentlich dagegen, der EZB auch noch das Recht zur Bankenschließung einzuräumen. Und so wird es wohl demnächst noch eine europäische Behörde für die Schließung und Abwicklung von Banken

geben. Undurchschaubarkeit und Risikoexplosion hängen zusammen. Das ist eine zentrale Lehre aus der Finanzkrise. Es ist eine Ironie, dass ausgerechnet die Schöpfer der potentiellen EU-Bankenunion diesen Zusammenhang ignorieren. Dabei liegt die Lösung auf der Hand. Die Banken-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht hätten zusammengefasst und zu einer eigenständigen schlagkräftigen EU-Finanzaufsicht ausgebaut werden können. Die nationalen Aufseher hätten unter diesem Dach weiterhin die lokal tätigen Banken und Finanzinstitute betreuen können. Selbstverständlich hätte das Recht zur Schließung einer Bank bei der EU-Finanzaufsicht gelegen. Die weiterhin ungelöste Frage, wie es um die prinzipielle Rechenschaftspflicht der Aufsicht gegenüber den Parlamenten bestellt ist, wenn die Bankenaufsicht teilweise auf die unabhängige EZB übergeht, hätte sich erst gar nicht gestellt. Eine solche einheitliche EU-Finanzaufsichtsarchitektur hätte auch einen faktischen Zwang geschaffen, rasch ein EU-Restrukturierungsgesetz zu verabschieden und die Finanzierungsfrage der Bankenabwicklung zu klären. Da aber kein Mitgliedsland gewillt ist, den bereits vorhandenen Irrgarten aufzuräumen, stolpern wir weiter in die Verwirrung.

Die neueste Idee ist das Netzwerk der nationalen Töpfe als Ersatz für einen europaweiten Abwicklungsfonds für marode Banken. Wenn aber die Finanzierung der Bankenabwicklung national bleibt, wie soll dann der Teufelskreis aus Banken- und Länderschiefelage beseitigt werden? Und wer gibt in diesem Netzwerk die Mittel frei, wenn ein internationales Finanzkonglomerat in Schiefelage ist und quasi über Nacht gehandelt werden muss, um den Schock auf den Märkten möglichst gering zu halten? Der schwerfällige politische Entscheidungsprozess in der EU passt einfach nicht zu den Dringlichkeiten einer einigermaßen geordneten Bankenabwicklung. Anstatt schlagkräftige EU-Institutionen zu etablieren, haben sich die Schöpfer der Bankenunion bereits im Anfangsstadium verheddert.



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
80. Jahrgang

#### Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Dr. Kati Schindler  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Sabine Fiedler  
Dr. Kurt Geppert

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Sebastian Kollmann  
Dr. Richard Ochmann  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Dr. Kerstin Bernoth

#### Textdokumentation

Lana Stille

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-89789-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.  
ISSN 0012-1304

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE GmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.