BANKENUNION

In dieser Kurzdarstellung wird die Bankenunion der EU erläutert. Es wird darauf eingegangen, was ihre Rechtsgrundlage ist, welchen Zweck sie erfüllt und aus welchen Hauptbestandteilen sie zusammengesetzt ist. Dazu zählen der einheitliche Aufsichtsmechanismus, der einheitliche Abwicklungsmechanismus und das vorgeschlagene europäische Einlagenversicherungssystem. Außerdem werden die Entwicklungen, die jüngsten Reformen und die verbleibenden Herausforderungen für die Finanzintegration und Finanzstabilität im Hinblick auf die Bankenunion dargelegt.

RECHTSGRUNDLAGE

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union:

— Artikel 114 bildet die Rechtsgrundlage für die Harmonisierung der Vorschriften für Finanzdienstleistungen im Binnenmarkt.

— Nach Artikel 127 Absatz 6 können der Europäischen Zentralbank (EZB) besondere Aufsichtsaufgaben übertragen werden.

ZIELE

Mit der Bankenunion soll ein sicherer, widerstandsfähiger und integrierter Bankensektor in der Europäischen Union sichergestellt werden. Die EU verfolgt damit das Ziel,

— die Finanzstabilität in der gesamten EU, insbesondere im Euro-Währungsgebiet, zu stärken,

— die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu schützen, indem der Bedarf an öffentlicher Unterstützung im Falle von Bankenausfällen verringert wird,

— für eine kohärente Aufsicht und ein kohärentes Krisenmanagement anhand gemeinsamer Vorschriften und Institutionen zu sorgen,

— die länderübergreifende Finanzintegration zu fördern und einen funktionierenden Binnenmarkt sicherzustellen sowie

— die negative Verbindung zwischen Banken und Staaten zu durchbrechen.

ERGEBNISSE

A. Fahrplan für die Bankenunion

Im Dezember 2012 entwarf der Präsident des Europäischen Rates in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Europäischen Kommission, der EZB und der Euro-Gruppe einen spezifischen Fahrplan mit Terminvorgaben für die Errichtung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Ein wesentlicher Punkt dabei war die Schaffung eines stärker integrierten Finanzrahmens, nämlich der Bankenunion.

B. Einheitlicher Aufsichtsmechanismus

Im März 2013 einigten sich Parlament und Rat auf die Errichtung des ersten Pfeilers der Bankenunion, des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM), der alle Banken im Euro-Währungsgebiet abdeckt. Auch EU-Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Raum angehören, können der Bankenunion beitreten. Der einheitliche Aufsichtsmechanismus kommt seit November 2014 zum Einsatz. Er wurde der EZB zugeordnet und ist unmittelbar für die Aufsicht der größten und bedeutendsten Bankengruppen verantwortlich. Alle anderen Banken werden weiterhin von den nationalen Aufsichtsbehörden – unter der Koordinierung und letztendlichen Verantwortung der EZB – beaufsichtigt. Die Kriterien für die Feststellung, ob Banken systemrelevant sind – und somit unter die direkte Beaufsichtigung durch die EZB fallen –, sind in der Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus und der entsprechenden Rahmenverordnung festgelegt. Sie beziehen sich auf die Größe, die wirtschaftliche Bedeutung, die länderübergreifende Tätigkeit und den Bedarf an direkter staatlicher Unterstützung einer Bank. Im Einklang mit der Entwicklung dieser Kriterien ändert sich somit die tatsächliche Anzahl der Banken, die direkt von der EZB beaufsichtigt werden, im Laufe der Zeit. Die EZB kann außerdem jederzeit entscheiden, eine Bank als systemrelevant einzustufen, falls das erforderlich ist, damit konsequent hohe Aufsichtsstandards angewandt werden. Zurzeit stehen rund 110 Banken unter der direkten Aufsicht der EZB.

Um potenzielle Interessenkonflikte zu verhindern, ist die organisatorische und operative Trennung der Funktionen der EZB in den Bereichen Aufsicht und Geldpolitik durch klare Vorschriften geregelt.

C. Umfassende Bewertung

Bevor die EZB ihre Aufsichtsfunktionen übernahm, führte sie eine „Prüfung der finanziellen Gesundheit" der Bilanzen der Banken durch. Diese sogenannte umfassende Bewertung bestand aus zwei Teilen: einer Überprüfung der Aktiva-Qualität und Stresstests. Das Ziel bestand darin, für mehr Transparenz und einen verlässlichen Ausgangspunkt für die Aufsicht zu sorgen. Die im Jahr 2014 veröffentlichten Ergebnisse zeigten, dass mehrere Banken eine unzureichende Kapitalausstattung hatten.

Von 2014 bis 2022 wurden die beiden Teile der umfassenden Bewertung parallel durchgeführt. Die Ergebnisse wurden dann zusammengeführt und gleichzeitig veröffentlicht. Im Jahr 2022 beschloss die EZB jedoch, die zwei Teile strikter voneinander zu trennen. Sie sollten künftig separat durchgeführt und die Ergebnisse unabhängig voneinander veröffentlicht werden.

D. Einheitlicher Abwicklungsausschuss und einheitlicher Abwicklungsmechanismus

Im März 2014 einigten sich Parlament und Rat auf die Errichtung des zweiten Pfeilers der Bankenunion, des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM). Damit sollen ausfallende Banken so abgewickelt werden, dass für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und die Realwirtschaft möglichst geringe Kosten entstehen. Wenn Maßnahmen erforderlich sind, entscheidet eine zentrale Behörde – der Einheitliche Abwicklungsausschuss (SRB) –, ob sie die Abwicklung einer Bank einleitet oder

nicht. Operativ wird die Entscheidung in Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Abwicklungsbehörden umgesetzt. Der Einheitliche Abwicklungsausschuss hat seine Arbeit als unabhängige Einrichtung der EU im Januar 2015 aufgenommen und ist seit Januar 2016 uneingeschränkt einsatzfähig.

Im Juni 2017 traf der Ausschuss seine erste Abwicklungsentscheidung im Fall der Banco Popular. In anderen Fällen beschloss er jedoch keine Abwicklungsmaßnahmen zu ergreifen, so im Juni 2017 in Bezug auf die Banca Popolare di Vicenza und die Veneto Banca, im Februar 2018 in Bezug auf die ABLV Bank AS und ihre Tochtergesellschaft ABLV Bank Luxembourg S. A. und im August 2019 in Bezug auf die AS PNB Banka.

Stattdessen wurde über diese Banken ein nationales Insolvenzverfahren eingeleitet. Im März 2022 fasste der Einheitliche Abwicklungsausschuss mehrere Beschlüsse zum Ausfall der Sberbank Europe AG, einer Bankengruppe, die später teilweise aufgelöst und teilweise von anderen Banken übernommen wurde (weitere Informationen zum Abwicklungsfall der Sberbank finden Sie hier).

E. Die Eigenmittelrichtlinie und Eigenmittelverordnung

Im Jahr 2013 verabschiedeten das Parlament und der Rat die Eigenmittelrichtlinie und die Eigenmittelverordnung, mit denen internationale Eigenmittelanforderungen in EU-Recht umgesetzt werden. In diesen zwei Rechtsakten werden die Aufsichtsanforderungen festgelegt, die Banken erfüllen müssen, einschließlich Vorschriften über Kapital, Liquidität, Verschuldung und Risikomanagement.

Der Rahmen wurde mehrfach überarbeitet mit dem Ziel, den Bankensektor widerstandsfähiger zu machen. Mit den 2019 angenommenen Änderungen wurden zusätzliche Anforderungen an Kapitalpuffer, Verschuldung und Risikoüberwachung sowie verstärkte Aufsichtsinstrumente eingeführt.

Die jüngste Reform, die als Teil des Bankenpakets 2021 angenommen wurde und seit 2025 gilt, zielt darauf ab, die Umsetzung der Basel-III-Standards in der EU abzuschließen. Unter anderem wird eine Eigenmitteluntergrenze („Output-Floor“) eingeführt, die das Ausmaß begrenzt, in dem Banken die Eigenkapitalanforderungen durch interne Modelle verringern können. Zudem werden die Anforderungen in Bezug auf Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken sowie die Beaufsichtigung von Zweigstellen von Kreditinstituten mit Sitz in einem Land außerhalb der EU verschärft. Der Rahmen wird durch technische Standards und Leitlinien ergänzt, die von den Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, insbesondere der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, entwickelt wurden. Diese Maßnahmen dienen der Klarstellung und Umsetzung der Rechtsvorschriften, fördern die einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten und tragen zu einer wirksamen Aufsicht bei.

F. Europäisches Einlagenversicherungssystem

Im November 2015 schlug die Europäische Kommission ein europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS) als dritten Pfeiler der Bankenunion vor. Damit sollen Einleger in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten einheitlicher geschützt werden. Der Vorschlag der Kommission baut auf den bestehenden nationalen Einlagensicherungssystemen auf. Ziel ist die schrittweise Einführung eines gemeinsamen Systems, um das Vertrauen in den Bankensektor zu stärken, das

Risiko von Anstürmen auf Banken zu verringern und die Bankenunion insgesamt widerstandsfähiger zu machen.

Die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments veröffentlichte ihren Entwurf eines Berichts über das europäische Einlagenversicherungssystem im November 2016. In den anschließenden Beratungen im Parlament und im Rat zeigte sich, dass es unterschiedliche Standpunkte gab. Um Fortschritte zu erleichtern, veröffentlichte die Kommission im Oktober 2017 eine zusätzliche Mitteilung, in der sie einige Optionen für die Gestaltung des europäischen Einlagenversicherungssystems vorschlug. Im Dezember 2020 einigten sich die drei EU-Organe darauf, das europäische Einlagenversicherungssystem in die legislativen Prioritäten für 2021 aufzunehmen.

Der parlamentarische Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) nahm im April 2024 einen Vorschlag für die erste Phase des europäischen Einlagenversicherungssystems an. In dem Bericht wird vorgeschlagen, das europäische Einlagenversicherungssystem in drei Phasen einzuführen, wobei nur auf die erste Phase („EDIS I“) eingegangen wird. Ziel ist, zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Vollversicherungssystem mit Verlustdeckung zu gelangen. Allerdings wurde noch kein Mandat für interinstitutionelle Verhandlungen mit dem Rat und der Kommission angenommen.

G. Reform des Rahmens für Krisenmanagement und Einlagensicherung

Seit 2014 sind die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten mittels der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) aufeinander abgestimmt. In der Richtlinie sind gemeinsame Instrumente für die Vorbeugung und Überwindung von Bankenkrisen sowie für bestimmte Wertpapierfirmen festgelegt. Für Mitgliedstaaten, die an der Bankenunion teilnehmen, wird dieser Rahmen durch die Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus ergänzt, die vollständig harmonisierte Vorschriften enthält.

Im April 2023 legte die Kommission einen Legislativvorschlag zur Reform des EU-Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung (CMDI) vor. Damit sollen Mängel bei der Bewältigung von Bankenausfällen, vor allem bei kleinen und mittleren Finanzinstituten, behoben werden. Außerdem soll es möglich gemacht werden, Abwicklungsinstrumente häufiger einzusetzen, wenn dies im öffentlichen Interesse nötig ist, anstatt nationale Insolvenzverfahren einzuleiten. Darüber hinaus wird der Einlegerschutz verbessert und die Rolle der Einlagensicherungssysteme gestärkt, sodass ihre Mittel flexibler eingesetzt werden können, z. B. für die Abwicklung.

Am 25. Juni 2025 erzielten Parlament und Rat eine vorläufige Einigung über das CMDI-Paket, wobei sie die Ausrichtung des Kommissionsvorschlags weitgehend bestätigten und gleichzeitig wichtige operative Aspekte präzisierten. Beispielsweise wurden die Bedingungen klarer gestaltet, unter denen eine Abwicklung angewandt werden kann. So kann es den Behörden bei ihrer Beurteilung, ob eine Abwicklung im öffentlichen Interesse liegt, gestattet werden, umfassendere nationale und regionale wirtschaftliche Auswirkungen zu berücksichtigen. Außerdem wird der Einsatz von Einlagensicherungssystemen, auch bei der Abwicklung, weiter vereinheitlicht. Dabei wird sichergestellt, dass ihr Einsatz weiterhin der „Kostenoptimierungsprüfung“

unterliegt. Das bedeutet, dass jede Intervention die geschätzten Kosten für die Entschädigung der Einleger im Falle einer Liquidation nicht übersteigen sollte.

Der parlamentarische Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) billigte die vereinbarten Texte am 18. März 2026, nachdem sie am 5. März 2026 vom Rat angenommen worden waren. Das Parlament hat den Text in zweiter Lesung am 26. März 2026 angenommen. Die Veröffentlichung im Amtsblatt steht noch aus.

NÄCHSTE SCHRITTE

Am 11. Februar 2026 leitete die Kommission eine gezielte öffentliche Konsultation zur Wettbewerbsfähigkeit des EU-Bankensektors ein. Damit will sie die Ansichten der Interessenträger einholen, die dann als Grundlage für künftige politische Initiativen im Rahmen der Spar- und Investitionsunion dienen sollen. Im Rahmen der Konsultation werden ausdrücklich Beiträge verschiedenster Interessenträger – darunter Banken, Industrieverbände, Kunden, Aufsichtsbehörden und Wissenschaftler – zum Funktionieren des Binnenmarkts und zu den verbleibenden Lücken in der Bankenunion eingeholt. Die Interessenträger werden aufgefordert, die Auswirkungen der Aufsichtsanforderungen auf die Kapital- und Liquiditätsallokation innerhalb grenzüberschreitender Konzerne sowie die Rolle von Aufsichtspraktiken, nationalen Ermessensspielräumen und anderen Hindernissen, die die Marktintegration behindern, zu bewerten.

Außerdem sollen die wesentlichen strukturellen Aspekte ermittelt werden, die in der Bankenunion noch fehlen, z. B. das gemeinsame Einlagenversicherungssystem, Liquiditätsbeschränkungen bei der Abwicklung und das Zusammenspiel zwischen Aufsichts-, Makroaufsichts- und Krisenmanagementrahmen. Darüber hinaus wird im Rahmen der Konsultation untersucht, welche Rolle die Einlagensicherung dabei spielt, das Vertrauen zu stärken und länderübergreifende Tätigkeiten zu ermöglichen.

Die Interessenträger mussten ihre Antworten bis zum 19. April 2026 einreichen. Ihre Beiträge fließen in die Bewertung des EU-Bankensektors durch die Kommission ein und können künftige politische Initiativen beeinflussen.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Als Reaktion auf den Fahrplan hin zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion hat das Parlament am 20. November 2012 eine Entschließung mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ angenommen. Sie enthält Empfehlungen an die Kommission zur Errichtung einer echten Bankenunion. In den Jahren 2013 und 2014 hat das Parlament die Rechtsakte zu SSM, SRM, DGSD, BRRD und CRD IV angenommen und Änderungen daran eingebracht. Damit hat es wesentlich zur Schaffung einer echten Bankenunion beigetragen.

Durch diese Rechtsakte erhält das Parlament eine Kontrollfunktion über die neu eingerichteten Institutionen. Die EZB ist in ihrer Rolle als Aufsichtsorgan (d. h. innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus) dem Parlament und dem Rat gegenüber rechenschaftspflichtig. Einzelheiten hinsichtlich der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament sind in einer Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) zwischen dem Parlament und der EZB festgelegt. Der ECON-Ausschuss führt

regelmäßig Anhörungen mit dem Vorsitz des einheitlichen Aufsichtsmechanismus durch.

Das gleiche Verfahren findet beim Einheitlichen Abwicklungsausschuss Anwendung: Sein Vorsitz nimmt mindestens einmal in jedem Kalenderjahr an einer Anhörung über die Durchführung der Abwicklungsaufgaben vor dem zuständigen Ausschuss des Parlaments teil.

Einzelheiten hinsichtlich der Rechenschaftspflicht des Einheitlichen Abwicklungsausschusses gegenüber dem Parlament und die damit zusammenhängenden praktischen Modalitäten sind in einer Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Parlament und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss festgelegt, die am 24. Dezember 2015 veröffentlicht wurde.

Diese Kurzdarstellung wurde vom Referat Kontrolle der wirtschaftspolitischen Steuerung und der WWU (EGOV) des Europäischen Parlaments erstellt. Weitere Informationen zu diesem Thema finden Sie auf der Website des Ausschusses für Wirtschaft und Währung.

Kai Gereon SPITZER / Ronny Mazzocchi
05/2026