

Prof. Dr. Paul J.J. Welfens, Jean Monnet Professor für Europäische Wirtschaftsintegration und Lehrstuhl für Makroökonomik an der Bergischen Universität Wuppertal; Präsident des Europäischen Instituts für Internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW) e.V. an der Bergischen Universität Wuppertal, (Rainer-Gruenter-Str. 21, D-42119 Wuppertal, +49 202 4391371)

*Alfred Grosser Professorship 2007/08, Sciences Po, Paris, Research Fellow, IZA, Bonn
Non-Resident Senior Fellow at AICGS/Johns Hopkins University, Washington DC
welfens@uni-wuppertal.de, www.eiiw.eu; www.econ-international.net
file:\\Berlinbundestagwelfens2013.docx*



Perspektiven der Übertragung der Bankenaufsicht auf die Europäische Zentralbank und Perspektiven einer Bankenunion

Anhörung des Finanzausschusses zum "Gesetzentwurf für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Zustimmungsgesetz zur SSM-Verordnung)"

Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Sitzung vom 3. Juni 2013, Berlin

Für technische Unterstützung danke ich Thomas Domeratzki, Samir Kadiric und Christina Wiens, Universität Wuppertal/EIIW.
Endfassung, 31.05.2013 (fin)

EZB-Bankenaufsicht, Abwicklungsagentur und Bankenfonds

Gemäß den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs in der Europäischen Union soll die Europäische Zentralbank in Zukunft große Banken überwachen, wobei hier bestimmte Größenkriterien definiert sind. Schon in früheren Jahren hat eine Reihe von Zentralbanken in EU-Ländern die Bankenaufsicht übernommen, allerdings ist zu fragen, ob die Ergebnisse (z.B. in Spanien, Irland und den Niederlanden) akzeptabel sind; zudem ist zu bedenken, dass zumindest seit 1999 nationale Zentralbanken keine wichtige Rolle mehr für die Geldpolitik in der Eurozone spielen. Problematisch ist im Übrigen jeder Verweis auf die USA und das Vereinigte Königreich, wo nach der Transatlantischen Bankenkrise die jeweilige Nationalbank stark in der Bankenaufsicht aktiviert worden ist – beide Länder stellen aber eine politische Union dar.

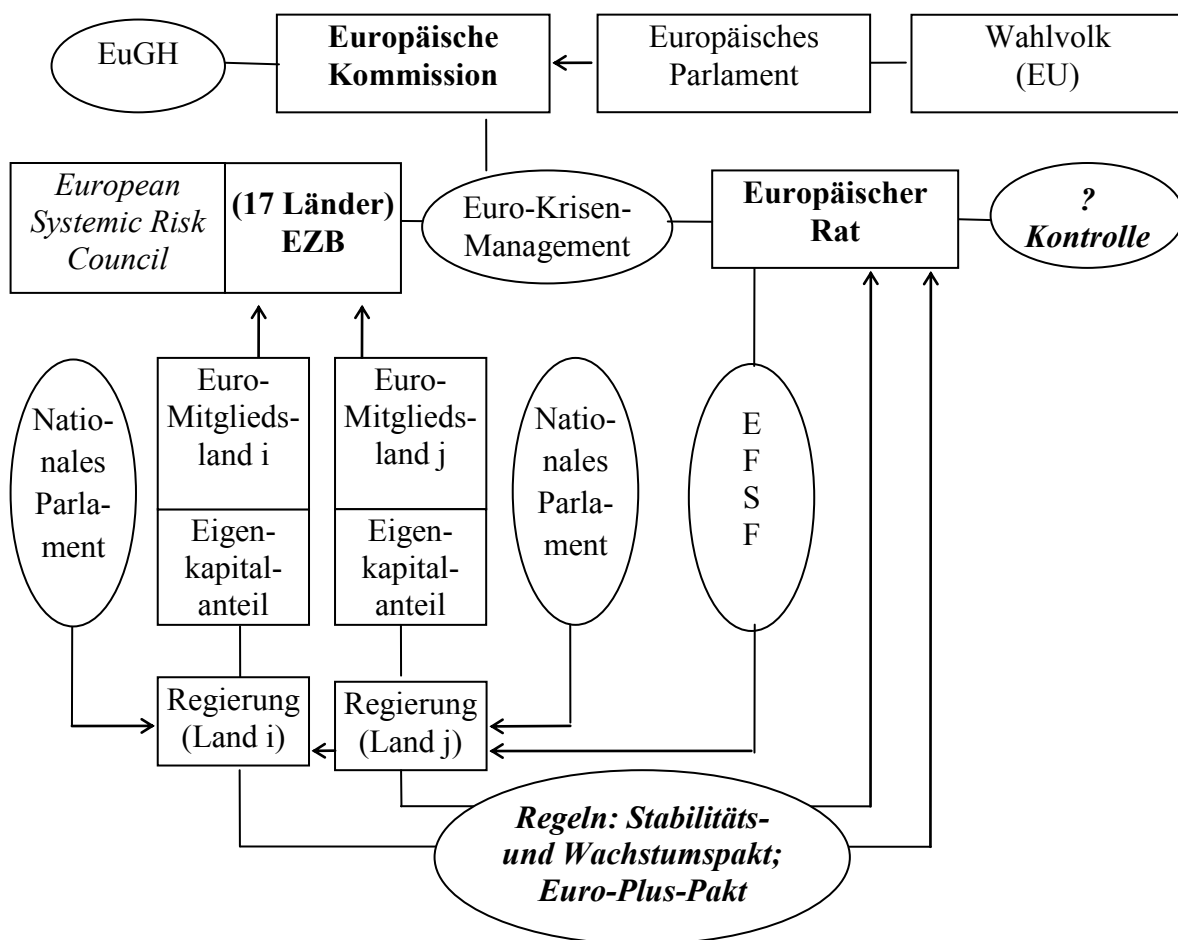
In der Europäischen Zentralbank soll ein spezielles Aufsichtsgremium für Großbanken errichtet werden, in dem jeweils ein Vertreter von jedem beteiligten Land Sitz und Stimme haben soll. Vorgesehen ist, dass der Vorsitzende des Supervisory Boards von den EU-Finanzministern gewählt wird; diese Person darf dann nicht dem EZB-Rat angehören. Auch der Stellvertreter im Vorsitz wird von den EU-Finanzministern gewählt, allerdings muss er einer der sechs EZB-Direktoren sein, die im EZB-Rat wirken. Darüber hinaus ist die EZB mit vier weiteren Mitgliedern vertreten, die aber nicht direkt geldpolitisch aktiv sein dürfen. Das so geformte Aufsichtsgremium wird Entscheidungen zu einzelnen Instituten mit einfacher Mehrheit vornehmen, nur Grundsatzentscheidungen bedürfen einer qualifizierten Mehrheit. Ein einzelner Mitgliedsstaat kann einen Vermittlungsausschuss anrufen, der mit einfacher Mehrheit entscheiden wird. Rechtsmittel gegen das Aufsichtsgremium können beim Europäischen Gerichtshof eingelegt werden. Solange es nur um eine EZB-Großbankenaufsicht geht, könnte man die neue Konstruktion möglicherweise befürworten. Da aber letztlich auch eine Bankenrestrukturierung mit dieser EZB-Aufsicht verbunden ist und nach EZB-Aussagen ein europäischer Restrukturierungsfonds geplant ist – plus möglicherweise ein europäischer Verbund der Einlagensicherungssysteme – entstehen hier sehr grundlegende Fragen zu den Wirkungen dieser völlig neuartigen Maßnahmen. Da die EZB-Aufsicht und weitere damit verbundene Gremien offenbar nach dem Prinzip ein Land eine Stimme Entscheidungen in der Regel fällen sollen, entstehen hier aus Sicht großer Länder wie Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien (sowie Polen im Fall einer Mitgliedschaft in der Eurozone) sehr sonderbare Machtverhältnisse, die wohl in dieser Form einer völligen Übergewichtung der kleinen Länder bzw. faktisch der Bevölkerungsminderheit im Fall einer Politischen Union keines Falls zu erwarten wären. Es besteht das Risiko, dass die Bevölkerungsmehrheit bzw. der ökonomisch größere Teil der Eurozone von einer Stimmenmehrheit kleiner Länder im Fall einer Bankenkrise in den kleineren Ländern ausgebeutet wird; zugleich besteht umgekehrt auch die Gefahr, dass Kosten von Banken Krisen in großen Ländern faktisch auf die kleineren Länder abgewälzt werden. Unter dem Aspekt von vernünftigen Anreizen, Haftung und Kontrolle ist die vorgesehene Konstruktion sehr problematisch.

Es ist zwar richtig, dass in einem Finanzbinnenmarkt länderübergreifende Geschäftsbeziehungen und Risiken entstehen, aber es ist doch vor dem Hintergrund gerade der Transatlantischen Bankkrise sehr darauf zu achten, dass nicht etwa Sicherungseinrichtungen für regionale Kreditinstitute – man denke in Deutschland an Sparkassen und Genossenschaftsbanken – im Zuge einer künftig womöglich vergemeinschaftlichten Einlagensicherung für die riskanten Geschäft internationaler

Großbanken eine „Teilkasko-Versicherung“ bereitstellen. Wenn die Fragen der Ausgestaltung der Einlagensicherungssysteme und eines europäischen Restrukturierungsfonds für konkursreife Banken nicht zusammen mit dem Thema EZB-Bankenaufsicht geklärt werden kann, so besteht für einen vernünftigen parlamentarischen Entscheidungsprozess keine hinreichende Informationsgrundlage: die Weichenstellungen für eine EZB-Bankenaufsicht vorab verschiebt die Verhandlungsgewichte nämlich mit Blick auf einen europäischen Bankenrestrukturierungsfonds oder auch eine europäische Einlagensicherung erheblich.

Die bisherigen institutionellen Zuständigkeiten sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt, wobei der EFSF durch den ESM noch ergänzt wurde und zum Stabilitäts- und Wachstumspakt noch der Fiskalpakt hinzugekommen ist.

Abbildung 1: Institutionelle Struktur der Euro-Zone

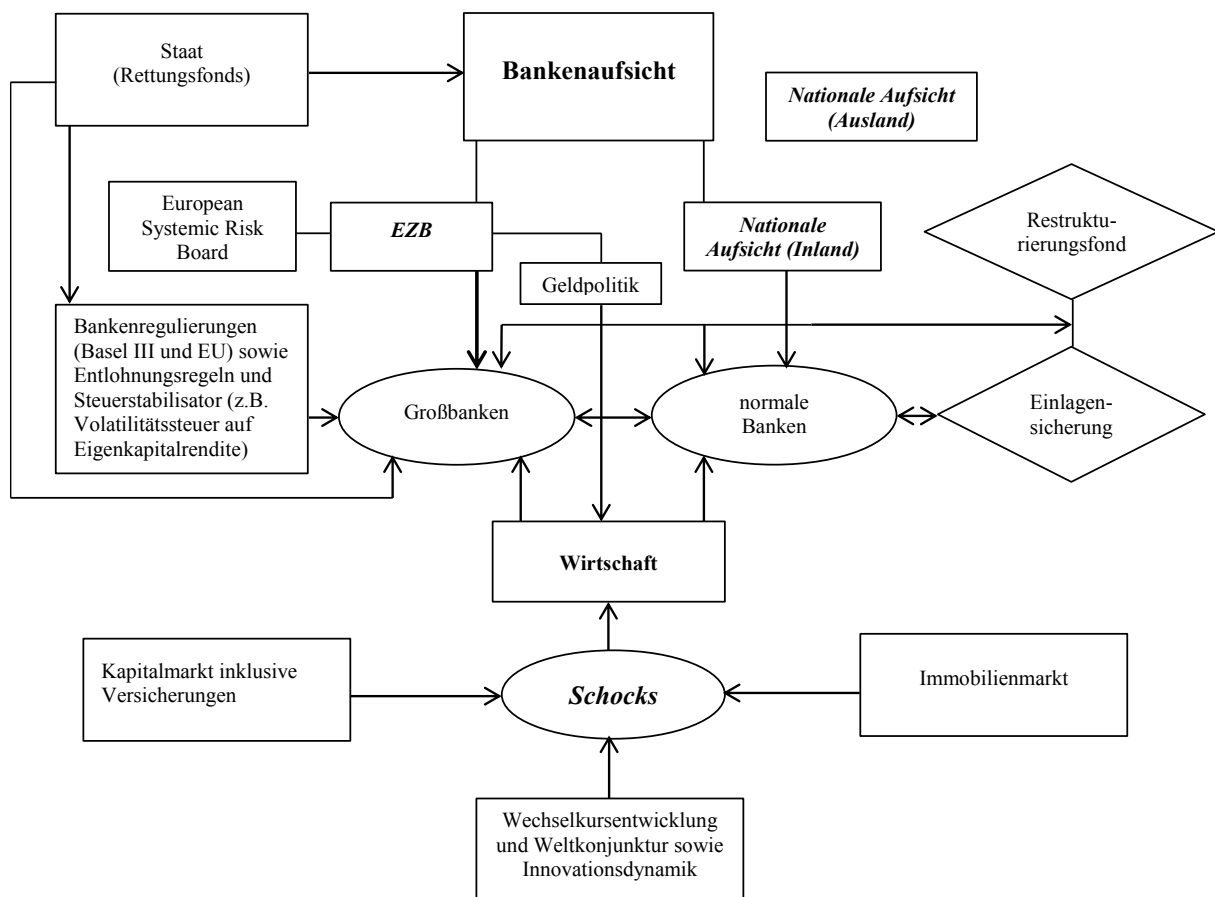


Quelle: WELFENS (2012)

Grundsätzlich ist die Problematik der Bankenaufsicht in der EU in der folgenden Abbildung dargestellt: Es gibt Märkte, von denen Schocks auf die Wirtschaft ausgehen, die Akteure der Wirtschaft müssen dann mit Hilfe der Kreditbeziehungen zu den Banken diese Schocks bearbeiten; zugleich führt das Verhalten der Wirtschaftsakteure – etwa Abhebungen bei Banken oder Auflösung von Guthaben - zu veränderten Handlungsmöglichkeiten im

Bankensystem. Auf dieses Bankensystem, das aus Großbanken und „normalen“ Banken besteht, wirken wiederum die Geldpolitik, die internationalen Bankenregulierungen und die nationale Aufsicht ein. Auf das Vertrauen der Anleger und die Rentabilität der Bankgeschäfte einzelner Banken und Bankengruppen wirken wiederum die vorgesehenen Restrukturierungsfonds und die Einlagensicherung.

Abbildung 2: Bankenaufsicht in der EU



Die Banken- und Finanzmarktaufsicht ist für jede Marktwirtschaft ein wichtiger Politikbereich. Denn Banken und Finanzmärkte sind unerlässlich für Wohlstand und die Kapitalakkumulation sowie die Vermögensbildung. Wesentlich ist hierbei, dass über die Allgemeine Wettbewerbsgesetzgebung plus einige sektorspezifische Regulierungen Anreize entstehen, die Effizienz und Stabilität sichern. Da die Anpassungsreaktionen in den Finanzmärkten viel schneller als in der Realwirtschaft sind, kann es im Finanzsektor zu überschießenden Reaktionen kommen, die dann die Realwirtschaft im In- oder Ausland destabilisieren könnten. Grundsätzlich sind die Anleihen-, Aktien- und Devisenmärkte sowie andere Finanzmärkte als in den Preisreaktionen sehr schnelle Märkte anzusehen, während Güter- und Arbeitsmarkt sich erfahrungsgemäß nur langsam durch Preis- und Lohnänderungen an veränderte Rahmenbedingungen und Marktentwicklungen anpassen. Die übliche Sichtweise geht davon aus, dass im Rahmen wirtschaftlicher Freiheit die Marktakteure alle Aktivitäten entfalten können, die nicht gegen Gesetze verstoßen und dass

dies unter bestimmten Umständen zu einer Wohlstandsmaximierung führt. Diese Sichtweise ist allerdings im Kontext der Transatlantischen Bankenkrise (WELFENS, 2009) mit Blick auf die Finanzmärkte grundlegend fragwürdig geworden, deren Hauptzweck es eigentlich ist, Konsum- und Investitions- sowie Innovationausgaben zu finanzieren. Wenn man Wirtschaftssysteme beziehungsweise moderne Marktwirtschaften mit technischen Systemen vergleicht, so ist festzustellen, dass es wenig automatische Stabilisatoren und vor allem kaum vorab festgelegte kritische Grenzen für Teilsysteme (man denke zum Vergleich an ABS bei Autos) gibt, jenseits derer man Teilsysteme automatisch abbremsen würde; gegenüber ingenieurmäßigen modernen Ansätzen sind Volkswirtschaften von Industrieländern, so haben die Entwicklungen 2007-2013 in den USA und der EU gezeigt, viel zu offen in den Variablen-Toleranzbereichen: Dass im Grenzfall gleich die Hälfte der Volkswirtschaft in eine schwere Depression abrutscht und eine neue Weltwirtschaftskrise hätte entstehen können, wird bisher als mögliche Nebenwirkung in Kauf genommen. Das widerspricht aber grundlegenden Rationalitätsvorstellungen (und ist sicherlich auch gegen grundlegende Gerechtigkeitsvorstellungen – man denke hier etwa an den Ansatz von RAWLS (1971)). Dass etwa die Verdreifachung der Immobilienpreise in Irland oder Spanien in der Dekade nach 1995 völlig unhaltbar als Dauerpreisniveau ist, leuchtet zwar jedem Schulkind ein; für viele Ökonomen ist eine solche Immobilienpreisblase aber eine Art unabwendbares bzw. hinzunehmendes Naturereignis, gegen das man seitens der Geld- und Fiskalpolitik nicht angehen sollte: Denn woher soll man etwa als Wirtschaftspolitiker wissen, was eine kritische Obergrenze ist? Diese Sichtweise ist vor dem Hintergrund der im Herbst 2008 drohenden Kosten einer potenziellen Kernschmelze der Volkswirtschaften USA, Großbritannien und Eurozone unangemessen (wenn die Weltwirtschaft beim Rückgang des Bruttoinlandsproduktes in eine Größenordnung wie bei der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre käme, dann ginge das Bruttoinlandsprodukt der OECD-Länder wohl binnen vier Jahren um etwa gut 10% zurück und Massenarbeitslosigkeit, politische Radikalisierungen und womöglich militärische Konflikte könnten entstehen).

Eine mögliche Antwort auf die Frage nach kritischen Obergrenzen etwa bei Immobilienpreiserhöhungen binnen einer Dekade könnte einerseits auf historische kritische Erfahrungen verweisen oder auch auf Einsichten aus Simulationsmodellen einer Volkswirtschaft. Die von Ökonomen weithin bevorzugte Neutralitätseinstellung zu Finanzmarkt-Blasen oder Blasen auf Immobilienmärkten wird hier verworfen. Auch wenn es unpopulär in der Politik sein mag, gegen eine Immobilienpreisblase vorzugehen, so ist doch klar, dass die Zentralbank durch bei Immobilienprodukten zeitweilig erhöhte Eigenkapitalanforderungen von Banken mit Immobilienkrediten eine gefährliche Immobilienpreisblase verhindern könnte; oder auch der Staat durch eine zeitweilige Immobilien-Spekulationssteuer, die auf Basis einer Empfehlung eines unabhängigen wissenschaftlichen Expertenrates automatisch und im Zeitablauf progressiv einsetzen könnte.

Wer Verbesserungen bei der Bankenaufsicht und Schritte hin zu einer Euro-Bankenunion will, der sollte vernünftigerweise vor dem Hintergrund der schockierenden Ereignisse der fünfzehn Jahre nach 1998 – im Herbst 2008 stand die Existenz der USA und der EU als Wirtschaftssysteme auf dem Spiel – doch einen breiteren Ansatz prüfen:

- Die Länder der EU oder auch der Eurozone könnten sich auf Anti-Blasen-Instrumente verständigen, die im Übrigen auch bei den Aktienmärkten greifen könnten. Die Frage, ob Euro-Mitgliedsländer sich bereit erklären, eine Anti-Immobilienblasen-Steuer zu beschließen, ist vor der Frage nach der Einführung einer EZB-Bankenaufsicht zu

prüfen. Wenn erst einmal eine EZB-Bankenaufsicht vorhanden ist und damit die Möglichkeit geschaffen wird, dass Länder mit kranken Bankensystemen unmittelbar die Rekapitalisierung konkursgefährdeter Banken aus dem ESM-Rettungsfonds vornehmen können, gibt es keine Anreize für die Politik, die grundlegenden Reformfragen überhaupt anzugehen: Bis dann eines Tages der 500-Milliarden-Rahmen des ESM-Rettungsfonds aufgebraucht ist.

- Wer glaubt, man könne die Fehlentwicklungen in Sachen Transatlantische Bankenkrise oder auch bei der Eurokrise durch eine reine Europäisierung der Bankenaufsicht in Zukunft verhindern, verkennt, dass man durch eine internationalisierte Aufsicht die zugrunde liegenden klaren Funktionsprobleme der bisherigen Finanzmärkte und der Bankenwelt sowie der Fiskalregeln der Eurozone nicht angeht. Es ist nicht ohne weiteres zu erkennen, weshalb eine EZB-Bankenaufsicht qualitativ besser sein soll als die bisher länderübergreifende Vernetzung nationaler Bankenaufsichtsorgane plus dem bestehenden Financial Stability Board, der ja unter EZB-Leitung bisher die makroprudentielle Aufsicht in der Hand hat. Wenn man die „Unfallhäufigkeit“ von Finanzprodukten, Banken und Finanzmärkten plus Immobilienmärkten nicht durch kluge Maßnahmen in Zukunft vorab beschränkt, wird sich den Bürgerinnen und Bürgern die Logik einer EZB-Bankenaufsicht und der weiteren Integrationsmaßnahmen zu einer Bankenunion nicht erschließen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass bei kommenden Banken Krisen das hohe Ansehen der EZB dann durch teure Bankenrettungsmaßnahmen auf Kosten europäischer Steuerzahler zerstört wird.
- Tatsache ist, dass an der Entstehung etwa von Immobilienblasen Banken mit ihrer Kreditvergabe in den USA, Spanien, Irland und einigen anderen Ländern massiv beteiligt waren: Die betreffenden Banken haben aus einem individuellen Optimierungskalkül heraus Immobilienkredite vergeben – oft völlig leichtfertig – und sind dann bei einsetzendem Preissturz am Immobilienmarkt in ganz erhebliche Schwierigkeiten geraten, aus denen oft staatliche Rettungsaktionen die Banken gerettet haben. Eine Soziale Marktwirtschaft kann aber nicht sinnvoll nach dem Prinzip Privatisierung der Gewinne und Sozialisierung der Verluste organisiert werden. Zudem steht die Kurzatmigkeit vieler Finanzmarktsegmente in deutlichem Gegensatz zur steigenden Lebenserwartung der Menschen und dem wachsenden Interesse der Menschen an nachhaltigen Problemlösungen und Finanzprodukten.
- Der Finanzsektor hat sich in den 90er Jahren in den OECD-Ländern weitgehend von der Realwirtschaft abkoppeln können, die Anpassungsgeschwindigkeit liegt dank moderner Computersysteme im Grenzfall nahe der Lichtgeschwindigkeit, während die Transparenz der Finanzmärkte infolge völlig unübersichtlicher Finanzprodukt-Innovationen immer geringer wird. Ein Teil der Finanzinnovationen findet auch in Banken statt, aber vermutlich der geringere Teil, da hier Hedge-Fonds und bestimmte Finanzdienstleister als besonders innovativ gelten. Über Finanzinnovationen ist allerdings im Vergleich zu Innovationen in der Realwirtschaft wenig bekannt und während die Industrie selbstentwickelte Industriestandards, teilweise mit globaler Gültigkeit, in innovationsrelevanten Feldern vorweisen kann, ist das Bankengeschäft in Teilbereichen völlig unstandardisiert, was den Qualitätswettbewerb und damit auch die Stabilität des Bankensektors behindert. Wenn Qualitätsprobleme bei Bankprodukten auftauchen (man denke an den Bank Run bei Northern Rock in

Großbritannien), dann können massive Vertrauensprobleme entstehen; bis hin zu einem Kundensturm auf die Bank. Industrielle Innovationen sind über die Institution der Patentanmeldung miteinander vernetzt – Patentanmelder müssen in der Patentanmeldung z.B. auf verwandte Patente zitationsmäßig Bezug nehmen und bisweilen stehen auch mehrere Patentanmelder auf einer Anmeldung. Patentanmeldungen werden in der Regel national und international aufwendig geprüft und bei Vorliegen der Mindestanforderungen wird dann für 20 Jahre ein Patent erteilt. Patente geben dem Inhaber ein zeitlich begrenztes Nutzungsrecht und damit eine gegenüber dem Preis bei Wettbewerb zeitweilig bessere Preisposition am Markt: Diese zeitweilige „Monopolrente“ des Innovators hilft, den Aufwand für Forschung & Entwicklung zu refinanzieren und gibt zugleich einen besonderen materiellen Innovationsanreiz über erhöhte erwartete Gewinne beziehungsweise Kapitalrenditen. Der industrielle Innovationsprozess führt längerfristig zu transparenten und geprüften Innovationen, die letztlich auch einen Markttest bestehen müssen und dabei indirekt zur Nachahmung anreizen. Damit sind industrielle Innovationen durch geprüfte technische Verbesserungen geprägt, wobei innovationsstarke Firmen allein oder vernetzt mit anderen Firmen derselben Branche auch Industriestandards zu setzen versuchen. Demgegenüber sind Finanzinnovationen wenig standardisiert, nicht in einen Vor-Markttest im Rahmen von Patentprüfungen eingebunden und überhaupt sind Finanzinnovationen aus unklaren Gründen in der Regel nicht patentfähig.

- Der Qualitätswettbewerb auf den Finanzmärkten ist im Vergleich zu Konsumgütermärkten noch insofern besonders schwach, weil von Finanzmarktdienstleistern mit ungenügender Kundenbetreuung verursachte Vermögensschäden typischerweise nicht in die Öffentlichkeit kommen. Während etwa Käufer eines „Montagsautos“ sich im Freundes- und Bekanntenkreis in der Regel über die Qualitätsprobleme des Neuwagens offen beklagen werden, was als Mechanismus für den Reputationswettbewerb der Autohersteller wichtig ist, wird ein geschädigter Bankkunde in der Regel schweigen. Denn wer möchte schon zum Schaden auch noch den Spott der Gesellschaft für eine massiv verlustreiche Anlageentscheidung ertragen? Auch von daher gilt es, den Qualitätswettbewerb auf den Finanzmärkten systematisch zu stärken – etwa durch regelmäßige neutrale „Testkäufe“ wie von Finanztest/Stiftung Warentest in Deutschland; da allerdings die Testergebnisse in 2012 ähnlich schlecht waren wie in den Vorjahren, sind hier weitere Verbesserungen dringlich: Etwa, dass die betreffenden Banken per Gesetz veranlasst werden, die Testergebnisse für ein Jahr als Plakat in der Kundenhalle auszuhängen und im Internet – mit Kommentierungsmöglichkeit – auf der Eingangsseite aufzuführen.
- Ein Teil möglicher Destabilisierung des Bankensystems kommt potenziell vom Staat, jedenfalls dort, wo unsolide Defizit- und Schuldenpolitik zu einem Teil-Staatskonkurs führt, wie dies bei Griechenland in 2012 mit dem Schuldenschnitt für private Gläubiger geschah. Dieser Schuldenschnitt hatte zur Folge, dass Griechenlands Banken praktisch vor dem Konkurs standen – und das Bankensystem Zyperns mit rund vier Milliarden Euro Verlust aus dem Schuldenschnitt gleich mit. Eine Europäisierung der Bankenaufsicht könnte dazu führen, dass in bestimmten Ländern der Druck hin zu unverantwortlicher Defizitpolitik zunimmt, da man – noch dazu bei einem Eurozonen-Bankenabwicklungsfonds – auf die Sozialisierung der Verluste aus Bankenkonkursen durch Partnerländer setzt. Griechenlands konservative Regierung

hatte 2009 4% Defizitquote an die Europäische Kommission gemeldet, der Ist-Wert in diesem Wahljahr in Griechenland war aber 15,6%, was größenordnungsmäßig erst etwa zwei Quartale später offenkundig beziehungsweise von der neuen Regierung beziffert wurde. Da hier nicht ungünstige makroökonomische Schocks für den absurd hohen Unterschied von 12,6 Prozentpunkten verantwortlich gemacht werden können, liegt hier ein politischer Defizitbetrug vor. Einen solchen künftig zu verhindern beziehungsweise zeitnah aufzudecken ist im Gemeinschaftsinteresse aller Euro- und EU-Länder. Das geeignete Mittel, die Wiederholung derartig schockierender Vorkommnisse zu verhindern, ist tendenziell die Umsetzung von Fiskalpakt und Schuldenbremsen auf nationaler und regionaler Ebene, aber ebenso unverzichtbar – bis jetzt als Thema nicht aufgegriffen – die Vereinheitlichung der Software der Finanzministerien in den EU-Ländern; nach einer solchen Vereinheitlichung sollte die Europäische Kommission dann künftig in Echtzeit den Vollzug der nationalen Budgets einsehen können. Im Übrigen ist es sonderbar, eine Europäisierung der Bankenaufsicht umsetzen zu wollen, wenn grösste Verstöße gegen EU-Bankenaufsichtsrichtlinien bislang ohne jede Sanktion und öffentliche Verurteilung bleiben: Wenn sich niemand zu öffentlicher Kritik beim Fall Irland zu trauen scheint, wo die Regierung über Jahre in ihren Bankenaufsichtsberichten von „light regulation“ sprach, während faktisch keine Umsetzung der Bankenaufsichtsregeln der EU stattfand – von Risikodiversifizierung bei Irlands Großbanken konnte man jahrelang nicht sprechen –, dann muss man größte Befürchtungen haben: Wer wird denn den politischen Mut haben, eine so große Organisation wie die EZB bei möglichem Fehlverhalten in Sachen Bankenaufsicht zu kritisieren. Umgekehrt kann gefragt werden, warum die EZB, der die Missstände in Irland bekannt sind, nicht gemeinsam mit der Europäischen Kommission oder externen Experten einen Irland-Bericht erstellt und publiziert hat. Bevor ein solcher Bericht nicht vorliegt und juristische und politische Schritte gegen die Verantwortlichen in Irland nicht vorgenommen sind, gibt es eine Vorab-Verantwortungslücke bei einer möglichen EZB-Bankenaufsicht.

Da langfristig die Relation von Vermögen zu Einkommen ansteigt, kommt der Banken- und Finanzmarktaufsicht in besondere Bedeutung zu, denn Banken sind von zentraler Bedeutung bei der Vermögensanlage-Entscheidung von Millionen Kundinnen und Kunden. Bei stark internationalisierten Finanzmärkten ist eine angemessene internationale Perspektive für die Wirtschaftspolitik und insbesondere die Bankenaufsicht wichtig. Aus theoretischer Sicht kann auf die Allokation der Produktionsfaktoren über die Märkte vertraut werden, soweit diese durch Wettbewerb und die Abwesenheit von negativen und positiven externen Effekten gekennzeichnet sind. Gerade die Internationalisierung der Finanzmärkte bringt es allerdings mit sich, dass etwa unzureichend regulierte Banken eines Landes oder einer Weltregion potenziell zu negativen internationalen externen Effekten und damit zu nationalen und internationalen Wohlfahrtsverlusten führen können. Die Rettungskosten der EU für Banken beliefen sich in der Europäischen Union im Zeitraum Oktober 2008-Oktober 2011 auf 4500 Mrd. € – knapp das Zweifache des jährlichen Bruttoinlandsproduktes Deutschlands oder etwa 1/3 des EU-Bruttoinlandsproduktes eines Jahres; dabei werden hier von der Kommission Garantien, Liquiditätshilfen oder Eigenkapitalhilfen zusammen gerechnet (EU Kommission, 2012). Bei einer schweren Bankenkrise können die Kosten für die Steuerzahler jedenfalls sehr beträchtlich sein.

Wenn es zu einer Bankenkrise kommt beziehungsweise eine Bank in Konkurs zu gehen droht, dann ist zu fragen, wer für die Kosten aufkommen soll. 2013 hat die Europäische Kommission vorgeschlagen – offenbar auch unter dem Eindruck der Zypern-Krise –, dass es eine Haftungskaskade geben soll, die lautet:

- Erstens werden die Eigentümer herangezogen, also die Aktionäre im Fall einer börsennotierten Bank.
- In zweiter Linie sind die Gläubiger der Bank, nämlich die Halter von Bankanleihen, heranzuziehen für die Sanierung.
- In dritter Linie sind Einleger oberhalb der von der nationalen Einlagensicherung garantierten Höhe faktisch an der Sanierung zu beteiligen.
- Erst in vierter Linie käme der Staat mit Rettungsmitteln aus Steuergeldern zum Zuge.

Diese Haftungskaskade ist unter Anreizgesichtspunkten sinnvoll, aber die beiden letztgenannten Verteidigungslinien sind in der Praxis doch eher flexibel zu handhaben. Man stelle sich etwa vor, dass Großbritannien sich im Fall der Bank Northern Rock dafür entschieden hätte, die Bank nicht zu verstaatlichen, sondern bei schon einsetzendem Run auf die Bank zu erklären, dass Großeinleger Teile ihres Vermögens verlieren, so hätte ein Run bei anderen Banken eingesetzt. Dort hätte ein kaum sichtbarer Run der Großeinleger ausgereicht, die Banken in Existenzschwierigkeiten zu bringen. Geht man davon aus, dass 20% der Einleger 80% der Einlagen repräsentieren, dann wäre das gesamte Bankensystem sehr schnell insgesamt in Schwierigkeiten, sofern man nicht durch Verstaatlichung oder eine Staatsbeteiligung den Instabilitätsherd im Finanzsystem isoliert, also nicht erlaubt, dass eine allgemeine Verunsicherung der Erwartungen einsetzt.

Ein EU-Bankenrestrukturierungsrecht wird Grundbestandteil der europäischen Bankenunion werden und kann auf Basis des bisherigen Richtlinien-Entwurfes von Oktober 2012 wie folgt zusammen gefasst werden (GSTÄDTNER, 2013):

- Es wird ein Bankenrestrukturierungsrecht geben und es wird ein einheitlicher Restrukturierungsmechanismus (Single Resolution Mechanism: SRM) erwartet.
- Jeder EU-Mitgliedsstaat wird mindestens eine Regulierungsbehörde aufbauen – in Deutschland aktiv ist die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA).
- Banken müssen künftig regelmäßig Sanierungspläne für das jeweilige Institut vorlegen und periodisch aktualisieren, so dass deutlich wird, was im Fall einer deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Bank an Maßnahmen ergriffen werden soll.
- Es sind in ähnlicher Weise Abwicklungspläne vorzulegen und fortzuschreiben, damit etwa gesichert ist, wie bei einer notwendigen Abwicklung Zugänge zu den Clearing- und Zahlungsdiensten erhalten werden können und zudem muss eine Einschätzung zur Abwicklungsfähigkeit gegeben werden.
- Künftig soll die Bildung von Intragruppen-Hilfen leichter möglich sein, so dass Mitglieder derselben Bankengruppe sich gegenseitige Hilfe in drohenden Konkursfällen geben können.
- Es soll „Bail-in-Regelungen“ geben, die festlegen, dass es Befugnisse der Abwicklungsbehörden geben soll, unter anderem Forderungen von nicht-

abgesicherten Gläubigern eines in Konkurs gehenden Institutes abzuschreiben oder Forderungen in Eigenkapital umzuwandeln. Jedes Institut muss einen gewissen Mindestbetrag an Verbindlichkeiten haben, die Bail-in-fähig sind, also für die Rettung des Institutes im drohenden Konkursfall verwendet werden können, wobei Größe, Risikoprofil und Geschäftsmodell der jeweiligen Bank zu beachten sind.

- Es soll einen einheitlichen Restrukturierungsmechanismus bzw. einen Ansatz für die Abwicklung von konkursreifen Banken in der Bankenunion geben (single resolution mechanism: SRM): Als zuständige Behörde sind mehrere Möglichkeiten denkbar – etwa die Europäische Zentralbank oder aber auch die EBA, die als bisherige EU-Bankenaufsichtsinstitution allerdings bislang schwach ist und wobei es Probleme geben könnte, spezifische Regelungen für die Eurozone zu verabschieden und umzusetzen. Denkbar wäre es auch, den Restrukturierungsmechanismus institutionell dem Rettungsfonds ESM zuzuweisen, was allerdings problematisch sein dürfte, da hier Anreize entstehen werden, hohe Banken-Abwicklungskosten dem ESM und damit den Steuerzahlern in der Eurozone anzulasten. Denkbar ist auch, dass man eine neue Behörde schafft, wofür es gute Argumente gibt – allerdings sollte hier unbedingt eine Stimmengewichtung nach ökonomischer Größe der beteiligten Länder erfolgen. Schwierig wird auch die Zusammenarbeit von nationaler Restrukturierungsbehörde und europäischer Restrukturierungsbehörde, wobei nahe liegt, dass für die Banken, deren Aufsicht der EZB unterliegt eine europäische Restrukturierungsbehörde zuständig sein soll. Hier können wiederum falsche Anreize entstehen, denn es könnte der Fall eintreten, dass ein Land zwei konkursreife mittelgroße Banken zu einem Zusammenschluss veranlasst, damit eine unter EZB-Aufsicht fallende Großbank entsteht, die dann später europäisch abgewickelt werden soll. Dagegen könnte man so vorgehen, dass bei Bankenzusammenschlüssen, die absehbar binnen fünf Jahren zu einer europäischen Bankenaufsicht führen, das betreffende Land Sondermittel in den supranationalen Restrukturierungsfonds einschießen muss. Grundsätzlich muss auch ein nationaler bzw. supranationaler Auffang-Restrukturierungsfonds für solche Fälle geschaffen werden, dass die herkömmlichen Mittel für Restrukturierungen nicht ausreichen. Unter Anreizgesichtspunkten ist hier daran zu denken, dass die Mitgliedsländer, in denen der Konzernsitz des Institutes ansässig ist, stets den Löwenanteil (z.B. 2/3) für einen solchen Auffangfonds bereitstellen müssen.

Staatsschuldtitel und Bankenstabilität

Typischerweise halten Banken große Bestände an nationalen Staatsschuldtiteln. Sofern diese Staatsschuldtitel als risikolose Papiere angesehen werden können, tragen Staatsanleihen zur Stabilität des Bankensektors bei. 1999 betrug auf Basis von Bruegel-Datenbank-Angaben der Anteil nationaler Anleihen an den Gesamtaktiva der Banken in Griechenland und Portugal 26,3% beziehungsweise 25,3%, in Portugal und Italien 13,7% beziehungsweise 12,1%. Im ersten Quartal 2012 – so die Angaben bei CONSTANCIO (2012) – lagen die Anteile in Irland, Portugal und Italien bei etwa 20%, in Griechenland bei 25%, in Deutschland bei 22%, in Spanien bei 37%. Bei Spanien war der Anteil 1999 noch 31%, bei Deutschland aber 44%. Betrachtet man die Zahlen bei Deutschland für 1999 und 2012, dann haben offensichtlich in Deutschland viele Banken deutsche Staatsanleihen mit Kursgewinnen verkauft. Bei Spanien stieg der Anteil bei den Banken von 2007 auf 2012 von 21,2% auf 36,5%. Es sei hier betont, dass solide Finanzpolitik des Staates, die zu einem Top-Rating führt und damit zu niedrigen Zinssätzen und relativ stabilen Staatsanleihekursen, eine wichtige

Aufgabe darstellt. Wenn durch überzogene, auf hohen Defizitquoten aufsetzende, expansive Fiskalpolitik – ohne spätere Konsolidierungsphasen – ein deutlicher Anstieg der Schuldenquote entsteht, so ist das ein doppeltes Problem: höhere reale Zinssätze werden folgen, die für den Staat und die Wirtschaft als Nettoschuldner eine Herausforderung darstellen. Zugleich ist aber der Bankensektor negativ betroffen, weil eben Banken in der Bilanz in hohem Maß nationale Staatsanleihen halten.

Wenn der spanische Staat in dem Sinn in Probleme geraten sollte, dass der Zins auf Staatsanleihen Spaniens ansteigt, so werden offenbar Spaniens Banken über Kursverluste in erhebliche Probleme geraten. Ein Stresstest der Banken in der Eurozone dürfte diese Problematik aufzeigen können; da Spaniens Banken zahlreiche Kredite, bei denen sie Zahlungsausfälle befürchten, in 2013 verlängert haben, müssten spanische Banken in erheblichem Maße eigentlich Rückstellungen bilden. Das ist kaum geschehen, so dass unklar ist, ob Spanien für die Sanierung des Bankensektors nicht mehr als die 41 Milliarden Euro braucht, die das Land bislang von den Euro-Partnerländern beziehungsweise dem ESM erhalten hat. Mittelfristig können die für die Sanierung des spanischen Bankensystems notwendigen Beträge in der Tat weiter ansteigen. Da hier letztlich auch Ausfallrisiken vor allem von Banken in Deutschland, Frankreich und Großbritannien – mit Geschäftsbeziehungen nach Spanien – betroffen sind, wäre es angebracht, dass auch Großbritannien sich an der Bankenstabilisierung in Spanien beteiligt. Das ist aber bislang nur sehr indirekt, letztlich über den Internationalen Währungsfonds, ansatzweise der Fall. Der Fall der spanischen Banken zeigt, dass eine schwache Bankenaufsicht – hier durch Spaniens Zentralbank als zuständiger Behörde – zu erheblichen Bankenproblemen mit nachfolgender mehrjähriger Rezession führen kann.

Unzureichende Bankenregulierung führt zu Problemen, aber auch Überregulierung ist schädlich. Fehler bei der Bankenaufsicht etwa in Form von Überregulierung führen zu Wachstums- und Wohlstandsverlusten, unzureichende Regulierung aber ebenso zu Wohlstandsverlusten, vor allem durch erhöhte Instabilität und Vermögens- und Einkommensverluste sowie erhöhte Arbeitslosenquoten. Da die Höhe der Einlagen bei Banken ein Vielfaches des Bruttoinlandsproduktes ausmacht, kann eine ernste Bankenkrise mit Konkursen bei Großbanken außerordentlich teuer werden – letztlich auch für den Steuerzahler. Beim Thema Bankenaufsicht in der Eurozone bzw. in der EU ist daher das Thema Transferunion, also auch entsprechende Befürchtungen in der Bevölkerung vieler EU-Länder, mit zu bedenken.

In jeder Währungsunion muss sorgfältig überlegt werden, welche politischen Akteure für die Bankenaufsicht zuständig sind bzw. wie die Qualität der Bankenaufsicht optimiert werden kann, damit nicht die Steuerzahler aus Partnerländern durch Instabilitäten und Ineffizienzen im Bankensystem ökonomisch geschädigt werden oder im Konkursfall direkt oder indirekt erheblich zur Rekapitalisierung ausländischer Banken herangezogen werden. Das Auseinanderfallen von Entscheidungsautonomie und Haftung gilt es zu vermeiden. Dabei ist allerdings auch zu überlegen, dass eine supranationale Bankenaufsicht dann die Frage mit sich bringt, wie eine hohe Qualität der Bankenaufsicht auf der internationalen Ebene sichergestellt werden kann und wie das Zusammenwirken von nationaler und supranationaler (sowie globaler) Politikebene sinnvoll zu organisieren ist. Bei einer Übernahme der Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank ergibt sich damit auch automatisch die Frage, ob denn die supranationale EU-Finanzpolitik in der traditionellen Form angemessen ist. Das Europäische Parlament verabschiedet jährlich einen Haushalt in Höhe von gut 1% des

Bruttoinlandsproduktes der 27 EU-Länder, die Euro-Länder sind als eigener Handlungsakteur nicht erkennbar. Auf EU-Ebene können durch das Europäische Parlament bzw. die Europäische Kommission bislang auch keine Kredite aufgenommen werden.

Zu den wichtigsten Reformprojekten der Eurozone gehört die Bankenaufsicht; dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der Verwerfungen aus der Transatlantischen Bankenkrise 2008/09. Wenn die Reform der Bankenaufsicht als Teil eines umfassenden Euro-Reformansatzes gelingt, dann ist dies nicht nur für die Eurozone wichtig, sondern auch ein wesentliches Signal für die anderen EU-Länder, inklusive Großbritannien. Bei allen Projekten der Eurozone ist darauf zu achten, dass durch handwerkliche Sorgfalt und vernünftige konzeptionelle Fundierung ein Politikerfolg für Wirtschaft und Bürgerschaft erzielt wird – auch damit das beschädigte Vertrauen in die EU-Institutionen nicht weiter Schaden nimmt. Deutschland und Frankreich und viele andere EU-Länder, die nationale Politik immer auch in europäischer Verantwortung durchführen, werden diese Doppelperspektive bedenken wollen.

Eine sinnvoll aufgebaute Bankenaufsicht ist aus mehreren Gründen wichtig:

- Banken sollen Anreize für effiziente Dienstleistungen im Wettbewerb und zugleich ein angemessenes Risikomanagement erhalten, wobei das Halten risikoloser Aktiva in der Bilanz – in hinreichendem Umfang – in der Regel als wichtig gilt; traditionell gelten in EU-Ländern Staatsanleihen als risikolos (hier besteht allerdings seit 2009 ein neues Problem).
- Es gilt im Fall einer Bankenkrise bzw. eines drohenden Bankenkurses einen vernünftigen Abwicklungs- und Stabilisierungsmechanismus zu finden. Grundsätzlich sollten konkursreife Banken auf Kosten der Eigentümer beziehungsweise bestimmter Gläubiger-Gruppen abgewickelt werden – jedenfalls nicht auf Kosten der Steuerzahler.
- Systemische Instabilität ist zu verhindern, indem man über hohe Eigenkapitalquoten hinreichend hohe Kapitalpuffer für den Fall negativer Schocks schafft.
- Wegen des EU-Binnenmarktes – und wegen der Globalisierung der Finanzmärkte – sind grenzüberschreitende Grundsätze der Bankenaufsicht festzulegen, die es in der Form der Basel II-Grundsätze bzw. der neuen Basel-III-Regeln gibt.

Auf dem EU-Gipfel am 13./14. Dezember 2012 sind die Beschlüsse für eine gemeinsame Euro-Bankenaufsichtsbehörde verfasst worden. Zu einer Bankenunion gehören in der Regel (GSTÄDTNER, 2013):

- Ein einheitliches Banken-Aufsichtsrecht (single rulebook)
- Eine gemeinsame Bankenaufsichtsbehörde
- Ein gemeinsames Bankenrestrukturierungsrecht – das beinhaltet auch eine Bankenrestrukturierungsbehörde
- Eine harmonisierte Einlagensicherung.

Die Frage der Einlagensicherung ist kompliziert, da es zwar in der EU die Regel gibt, dass national 100 000 € Einlage gesichert sein sollen, aber nachdem tatsächlich im Fall Zypern Einleger mit über 100 000 € Einlage erhebliche Vermögensverluste erlitten haben, ist ein generelles Vertrauensproblem in der Eurozone entstanden. Wenn Länder mit relativ großem Bankensektor eine unsolide Bankenexpansion erlauben, dann könnten die Kosten einer Bankenrekapitalisierung überwiegend faktisch bei anderen Ländern anfallen; die

internationale Verflechtung von Großbanken dürfte es kaum sinnvoll erscheinen lassen, dass Euro-Partnerländer nicht in die Stabilisierung von konkursgefährdeten Großbanken anderer Länder aktiv eingreifen; das kleine Zypern stellt da eine gewisse Ausnahme dar. Im Übrigen ist anzumerken, dass sich die EU im Zuge der Beihilfenaufsicht und der Wettbewerbspolitik über viele Jahre immer wieder auch mit der Frage nach zulässigen nationalen Restrukturierungsmaßnahmen beschäftigt hat. Typischerweise hat die Europäische Kommission verlangt, dass die Geschäftsaktivitäten konkursreifer Banken abgewickelt werden beziehungsweise, dass das Bilanzvolumen deutlich sinkt.

Die Europäische Zentralbank soll ab Frühjahr 2014 als europäische Bankenaufsichtsbehörde aktiv werden. Das bedeutet u.a., dass für die Erteilung einer Banklizenz, Fragen der Einhaltung der Eigenkapitalanforderungen, der Liquiditätsvorschriften und der Großkreditregeln sowie Bilanzkonsolidierungsfragen die EZB zuständig wird; jedenfalls bei Kreditinstituten mit einer Bilanzsumme von über 30 Mrd. € oder mehr als 20% des Bruttoinlandsproduktes eines Mitgliedsstaates. Unabhängig von diesen Kriterien für bedeutende Kreditinstitute wird die EZB die drei bedeutendsten Kreditinstitute in jedem teilnehmenden Land beaufsichtigen. Die EZB kann von sich aus die Bankenaufsicht bei einem bestimmten Kreditinstitut an sich ziehen. Darüber hinaus werden die Kreditinstitute von der EZB beaufsichtigt, die vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) direkte Unterstützung beantragen oder erhalten. Bei der EZB wird ein separates Aufsichtsgremium eingerichtet, das die Aufsichtsentscheidungen treffen soll, wobei es einen Vorsitzenden, einen stellvertretenden Vorsitzenden, vier EZB-Vertreter – sie dürfen keine geldpolitischen Funktionen in der EZB haben – und einem Vertreter der nationalen Bankenaufsichtsbehörde eines jeden teilnehmenden Mitgliedsstaates. Der Aufsichtsvorsitzende und der Stellvertreter sollen auf Vorschlag der EZB vom Europäischen Rat ausgewählt werden, wobei der Stellvertreter aus dem Kreis des EZB-Direktoriums kommen wird, der Vorsitzende aus einer Gruppe von Fachexperten. Die Entscheidungen dieses „Bankenaufsichts-Rates“ sind angenommen, sofern der Zentralbankrat nicht binnen eines gewissen Zeitraums Widerspruch – begründet – vorlegt.

Kritik an den Eingriffskriterien für eine Euro-Bankenaufsicht

Die Begründung für eine besondere staatliche Aufsicht der Banken liegt in dem Sachverhalt begründet, dass eine Krise des Bankensystems in einer Marktwirtschaft mit Geldwirtschaft – also Zahlungsvorgängen mit Geld – zu einer schweren Wirtschaftskrise mit Massenarbeitslosigkeit führen kann; die Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre in den USA und Europa bietet Anschauungsmaterial hierfür. Eine vernünftig organisierte Bankenaufsicht verhindert, dass aus einer Instabilität bei einzelnen Banken eine Instabilität des gesamten Bankensystems wird.

Es ist für ein funktionsfähiges Bankensystem unerlässlich, dass ein dreifaches Vertrauen besteht:

- Vertrauen der Einleger in die Banken: Wichtig ist, dass nicht aus der Instabilität beziehungsweise dem Konkurs einer Bank eine grundsätzliche Vertrauenskrise in das Bankensystem entsteht und die Kunden beginnen, die Banken zu stürmen, um Guthaben abzuheben. Auf eine solche Situation ist das Bankensystem nicht eingerichtet, da die von den Banken bei der Zentralbank gehaltenen Mindestreserven üblicherweise nur einen kleinen Anteil der Einlagen darstellen. Die übliche Stabilisierungsmethode besteht darin, dass eine konkursgefährdete Bank von einer anderen, gesunden Bank oder notfalls auch vom Staat übernommen wird.

- Zweitens ist das Vertrauen der Banken untereinander wichtig, wobei sich dieses Vertrauen am Umfang der Interbankengeschäfte festmachen lässt. Das Interbankenvertrauen ist in der Transatlantischen Bankenkrise 2008-2010 zeitweise enorm gesunken. Dieses Problem lag wesentlich am Ausmaß undurchsichtiger außerbilanzieller Geschäfte, wobei minimal kapitalisierte Special Investment Vehicles (SIV) als besondere Tochtergesellschaften – versehen mit einer großen Kreditlinie der Mutter zwecks Sicherung eines Top-Ratings der Tochter SIV – große Geschäfte mit der Anlage in mittel- und langfristigen Finanzprodukten machten, die allerdings kurzfristig im Kapitalmarkt refinanziert wurden. Als wegen des rasant steigenden Misstrauens in Großbanken in den USA in 2007/08 die kurzfristige Refinanzierung vieler SIVs scheiterte, gerieten die Banken selbst wegen ihrer plötzlich instabilen SIVs in Probleme.
- In der Regel ist auch das Vertrauen des Auslandes in den Bankensektor wichtig, da sonst im Fall von großen Leistungsbilanzdefiziten – die Güterimporte übersteigen die Güterexporte massiv – kaum mit dem raschen Zufluss von ausländischer Liquidität zu rechnen sein wird.

In einem politischen System mit mehreren Ebenen wie der Europäischen Union muss man sich fragen, welche Ebene welche Aufgabe wahrnehmen soll; das gilt auch für die Frage nach der Bankenaufsicht. Wesentlich ist es hier zu bedenken, dass das Vertrauen aller wichtigen Gruppen in die Banken insgesamt davon abhängt:

- Wie stark sind die Kapitalpuffer der Banken, die eben dank solcher Puffer auch Verluste abfedern können sollen? Die neuen Basel-III-Regeln, die bis 2019 umgesetzt werden sollen, verlangen größere Kapitalpuffer der Banken als bisher. In diesem Kontext ist auch wichtig: Als wie stark gilt das Risikomanagement der Banken? Es ist wichtig, dass Banken professionelles Risikomanagement betreiben. Hier gab es im Vorfeld der Transatlantischen Bankenkrise in den USA und einigen EU-Länder erkennbar große Probleme.
- Die Einlagensicherung spielt aus Sicht der Kundschaft von Banken eine wichtige Funktion, wobei seit 2009 in der EU eine nationale Mindesteinlagensicherung von 100 000 € gilt. Dabei ist klar, dass angesichts der Einkommensunterschiede in der EU diese Grenze faktisch in armen Ländern eine relativ stärkere Absicherung der Einleger bedeutet. Die Einlagensicherung ist in Deutschland nach Bankengruppen aufgebaut. Bei den Sparkassen- und den Volks- & Raiffeisenbanken gibt es keine explizit formulierte Obergrenze, wobei die Institute gegenseitig füreinander einstehen und wegen ihrer regionalen Verankerung insgesamt auch eine effektive Risikomischung darstellen. Private Großbanken hingegen sind unbedingt auf ein wirksames Risikomanagement angewiesen. Wenn im Zuge einer veränderten Regelung zur Bankenaufsicht und zur Einlagensicherung das Vertrauen in eine Bankengruppe A sinkt, dann wird dies zur Abwanderung von Kundengeldern von der Bankengruppe A in die Bankengruppe B und C führen. Das bedeutet, dass die Regeln für Bankenaufsicht und Einlagensicherung etc. unmittelbar relevant für den Wettbewerb sind.
- Wie stark sind die von Seiten der Banken selbst aufgebauten Bankenstabilisierungssysteme – in Deutschland gruppenmäßig nach Sparkassengruppe, Volks- und Raiffeisenbanken und Privatbanken gegliedert? Die Banken stehen miteinander im Wettbewerb und man kann davon ausgehen, dass die von den Sparkassen und den Volks- und Raiffeisenbanken jeweils einerseits und den Privatbanken beziehungsweise Großbanken andererseits aufgezogenen Bankenfonds

die Kosten- und Ertragsseite von Banken belasten können; wenn allerdings das Zusammenspiel von interner beziehungsweise verbandsmäßiger Bankprüfung und externer Bankenaufsicht dafür sorgt, dass die gruppenmäßigen Sicherungssysteme nicht wesentlich in Anspruch genommen werden müssen, dann ist das ein gutes Signal an die Kunden, die ihre Anlagen gerne an vernünftig abgesicherte Bankengruppen geben werden. Der Wettbewerb im Bankenmarkt funktioniert dann effektiv. Wird allerdings der Haftungsverbund einer Gruppe aufgebrochen, dann entsteht ein Vertrauensproblem für die ganze Gruppe. Mit der bilanzbezogenen Größengrenze von 30 Mrd. € als Aufgriffsgrenze für die Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank geschieht nun aber gerade ein solches Aufbrechen einer vernünftig organisierten Bankengruppe – in Deutschland etwa wird eine große Sparkasse aus dem Gruppenverbund herausgebrochen. Wenn die Sparkassengruppe nicht insgesamt eine Beschädigung des ihr im Markt entgegengebrachten Vertrauens riskieren soll, dann müsste eigentlich eine Zerlegung der Groß-Sparkasse erfolgen, damit nicht eine Beschädigung des Vertrauens in die Sparkassengruppe eintritt und damit ein gewichtiger Nachteil im Wettbewerb um die Kunden. Eine solche Zerlegung aber widerspricht dann offensichtlich den ökonomischen Vorteilen der Bildung einer Großsparkasse. Es ist daher zu überlegen, dass die 30 Mrd. € Aufgriffsgrenze durch eine sinnvollere Regel ersetzt wird. Denkbar wäre, dass man einen Zusatz einführt, der vorsieht, dass eine einzelne Bank, die die Aufgriffsgrenze übersteigt, nicht unter die EZB-Aufsicht fällt, sofern sie im Rahmen einer Gruppensicherung verankert ist und bilanzmäßig nicht wesentlich größer ist als die zwei folgenden Banken in der Gruppe. Eine Bank in einer Bankengruppe, die viel größer als die anderen ist, muss nämlich als besonderes Risiko angesehen werden. Eine solche besonders große Bank – etwa eine Mega-Sparkasse oder Mega-Volksbank – könnte dann per Kontrahierungszwang zum Mitwirken im Sicherungsfonds der (privaten) Großbanken per Gesetz veranlasst werden. Das ist keine ideale Lösung, da sich die Gruppe der privaten Banken beschweren könnte, dass etwa eine Mega-Genossenschaftsbank in das Sicherungssystem der privaten Banken aufgenommen werden muss. Aber eine solche flexible Lösung ist besser als der Vorschlag der Europäischen Kommission.

Das Bankenaufsichtsproblem des „Zu groß für Konkurs“

Wenn eine mittelgroße Bank sich im Kapitalmarkt Mittel beschaffen will, so wird die Bank einen Risikoaufschlag gemäß der Qualität ihrer Bilanz zahlen müssen, was die Expansionsmöglichkeiten beschränkt. Gibt es nun – wie bisher – ein Großbankenproblem gemäß dem Motto „Zu groß für Konkurs“, dann entsteht für mittelgroße Banken ein Anreiz zu starker Expansion: Es gibt dann ein Mehr an Großbanken, was jedoch nicht etwa generell Größenvorteilen von Großbanken zu danken ist, sondern eben dem Verzerrungselement des „Zu groß für Konkurs“. Konkursunfähigkeit von Unternehmen (von KORNAI diskutiert als „weiche Budgetbeschränkung“) war ein bekanntes Problemelement in sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften und in etwas anderem Kontext ist auch das Zu groß für Konkurs-Problem von Großbanken eine problematische Verzerrung des Wettbewerbs, denn faktisch werden die Kapitalkosten der Großbanken dann relativ zu anderen Banken künstlich vermindert.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt, sinnvoll das Zu groß für Konkurs-Problem zu lösen, besteht – wie etwa im EU-Bericht von LIIKANEN (2012) vorgeschlagen – in einer Kombination von vorgeschriebenen Vorab-Testamenten und bedingten Zwangswandelanleihen (Contingent Convertible Bonds: „Cocos“): Durch Vorab-Testamente, die Großbanken vorlegen müssen, soll der im Konkursfall gegebenenfalls notwendige Bank-Abwicklungsprozess erleichtert

werden. Hinzu kommt als weiteres Element: Wenn Großbanken vorgeschrieben wird, dass sie eine bestimmte Mindesteigenkapitalquote haben müssen, wobei in der zweiten Linie auch Cocos angerechnet werden, die bei einem Unterschreiten einer kritischen Eigenkapitalquote aus Bankanleihen dann automatisch Bankaktien machen. Der Zinsaufschlag bei Cocos gegenüber anderen Bankanleihen ist ein Marktsignal zur Höhe des Risikos der betreffenden Großbank.

EZB als europäischer Bankenaufsichtsakteur ohne Politikunion?

Es gibt einige gute Argumente dafür, dass die Europäische Zentralbank die Hauptrolle in der europäischen Bankenaufsicht spielt (CONSTANCIO, 2012).

- Die Übernahme der Aufsicht über die Großbanken führt zu einem tiefen systematischen Interesse der Europäischen Zentralbank in einem stabilen Finanzsystem
- Die bisherige Aufgabe der gesamtwirtschaftlichen „makroprudentiellen“ Finanzaufsicht wird grundlegend dadurch erleichtert, dass das Wissen aus der mikroprudentiellen Finanzaufsicht über die einzelnen Banken abrufbar ist.
- Auch dürfte es Synergien geben zwischen der Bankenaufsicht und der EZB-Aufgabe, ein funktionsfähiges Zahlungssystem zu sichern.
- EZB-Experten, die breites Wissen zur Geldpolitik haben, bringen wertvolle Expertise gerade auch für wichtige Bereiche der Bankenaufsicht ein.
- Die Unabhängigkeit der EZB kann eine gute Voraussetzung für effektive Bankenaufsicht sein.

Als zwei wichtige Gegenargumente gelten:

- Es gibt ein Reputationsrisiko, dass nämlich mögliche Fehler bei der Bankenaufsicht dann auch zu einem verschlechterten Ansehen der Europäischen Zentralbank im Bereich der stabilitätsorientierten Geldpolitik führen (GOODHART, 2000). Der Preis von Fehlern bei der Bankenaufsicht wäre also größer – in Form von erhöhter Inflation als Folge einer verminderten Stabilitätsreputation beziehungsweise ansteigender Inflationserwartungen –, als wenn die Bankenaufsicht in einem separaten Gremium angesiedelt ist.
- Grundsätzlich sind auch Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht natürlich denkbar, wobei die organisatorische Trennung und die Einrichtung eines Mediationspanels den Umgang mit möglichen Konflikten optimieren helfen sollen. Wenn etwa die EZB in einer Stagnationsphase – also Inflation plus Rezession – mit einer Bankenkrise in einem oder mehreren Ländern auf konsequente Anti-Inflationspolitik verzichten sollte, damit die Probleme bei der Bankenstabilisierung gut beherrschbar bleiben, dann ergibt sich eine höhere Inflationsrate als Kosten der EZB-Bankenaufsichtsfunktion. Man kann hier hinzufügen, dass es auch Verteilungskonflikte jenseits der Nebenwirkungen der Inflation gibt, denn es werden die Eigentümer der Großbanken besonders profitieren.

Der Kreis der von der EZB zu beaufsichtigenden Banken soll mit Blick auf die Größe und Internationalität der Bank festgelegt werden. Was die Lizenzierung der Banken oder auch den Entzug der Lizenz angeht, so ist unabhängig von der Größe die EZB mit der entsprechenden Zuständigkeit ausgestattet; nationale Aufsichtsbehörden sind in das Verfahren involviert. Das Zusammenspiel von nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB als Aufsichtsbehörde sollte

effektiv organisiert werden; dabei verfügen die nationalen Aufsichtsbehörden bislang über einen erheblichen Teil der relevanten Bankinformationen – dass nationale Aufsichtsbehörden gelegentlich aber wenig kompetent handeln, sieht man am Beispiel der deutschen Bankenaufsicht BAFIN während der Transatlantischen Bankenkrise: Immerhin schrieb der BAFIN-Chef im Vorwort des Jahresberichtes 2008, dass seine Behörde von den US-Fehlentwicklungen praktisch nichts mitbekommen hätte; das ist ein bedenkliches Amtsverständnis, denn wenn die BAFIN bekannte Fehlentwicklungen in den USA über Jahre ignorieren kann und dies hohe Bankenkrise-Kosten in Deutschland zur Folge hat, dann ist dies höchst problematisch (WELFENS, 2009).

In einer Bankenaufsicht der EZB können weitere Problemfelder angelegt sein. Vom EZB-Vizepräsidenten (CONSTANCIO, 2012, S. 6) wurde mit Blick auf das Thema europäische Bankenaufsicht folgende Überlegung zu einer Bankenabwicklungsinstitution formuliert: „The Resolution Authority should be totally separated from the Supervisor and would be merged in the future with deposit insurance into an European Deposit Insurance and Resolution Authority (EDIRA) similar to the FDIC in the US“ (Die Abwicklungsbehörde sollte völlig abgetrennt von der Aufsichtsbehörde sein und würde in der Zukunft mit der Einlagensicherung in eine Europäische Einlagensicherungs- und Abwicklungsbehörde (EDIRA) verschmolzen werden – ähnlich wie die FDIC in den USA (*Übersetzung des Autors*)). Es sei hier deutliche Kritik angemerkt:

- Eine eigenständige Bankenabwicklungsinstitution ist zwar vernünftig, aber sehr fragwürdig wäre es doch, eine europäische Bankenabwicklungsorganisation mit den nationalen Einlagensicherungssystemen zu verschmelzen – denn der Hinweis auf die US-Behörde FDIC führt ja geradewegs völlig in die Irre, da ja die Eurozone bisher von einer politischen Union, anders als die USA, sehr weit entfernt ist. Die von Constancio vorgeschlagene Kombibehörde EDIRA wäre bei Abwesenheit einer Euro-Politikunion eine gefährliche Konstruktion: Denn faktisch würden nun die Einlagensicherungssysteme etwa aus Deutschland und Frankreich für die Bankenabwicklungskosten von Euro-Partnerländern herangezogen werden können – oder auch die Einlagensicherungssysteme der anderen 15 Euro-Länder, um eine denkbare deutsch-französische Bankenkrise in der Bankenabwicklung zu finanzieren. Die staatlichen Kosten der Bankenkrise 1992-2005 in Japan haben 20% des Bruttoinlandsproduktes betragen, die der finnischen Bankenkrise 1991-94 rund 10%, wozu noch kumulierte Realeinkommensverluste in größerer Höhe hinzu kamen. Betrachten wir eine mehrjährige hypothetische deutsch-französische Bankenkrise, die 20% des Bruttoinlandsproduktes der beiden Länder kosten würde, was bei einer Teilung der Kosten in der Eurozone angesichts der überwiegend geringeren Pro-Kopf-Einkommen der anderen Euro-Länder eine Belastung von etwa 12% des Bruttoinlandsproduktes bedeuten könnte. Mit welcher Legitimation könnte denn eine solche Bankenkrise kostenmäßig auf die Euro-Partnerländer zu mehr als der Hälfte abgewälzt werden? Hier gäbe es eine Art versteckte Besteuerung via Bankenkrise, die bei einem übernationalen Bankenabwicklungsfonds grundsätzlich als Problem angelegt ist.
- Es gibt also ein massives Demokratieproblem bei der Schaffung einer EZB-Bankenaufsicht mit gleichzeitig errichtetem Bankenabwicklungsfonds. Gemäß dem alten Satz (aus der US-Revolution) „No taxation without representation“ kann man nur feststellen, dass ohne Euro-Politikunion und damit ein aktives Euro-Parlament – mit umfassenden Aufgaben und Ausgaben sowie Steuererhebungsrechten und dem Recht zur Ausgebung von Anleihen – eine europäische oder euroländische Bankenabwicklungsbehörde nicht sinnvoll ist; und sofern man eine Eurozonen-

Bankenaufsicht und eine Euro-Bankenabwicklungsbehörde – womöglich gar kombiniert mit einem europäischen Einlagensicherungssystem – nach Art von Zwillingen miteinander kombinieren will, so gibt es eine deutliche Ablehnung der EZB-Bankenaufsicht in erster Linie. Die Etablierung einer EZB-Bankenaufsicht und eines Eurozonen-Bankenabwicklungsfonds kann auch deshalb nicht akzeptiert werden, weil womöglich Politiker argumentieren werden, dass nach einem solchen Schritt die Schaffung einer Euro-Politikunion bald kommen werde. Nach den ganz schlechten Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Eurozone sollte man vollmundigen Versprechungen der großen Politik vernünftigerweise nicht naiv gegenüberstehen. Eine EZB-Bankenaufsicht und eine Euro-Bankenabwicklungsinstitution kann keinesfalls ein Ersatz für eine notwendige Euro-Politikunion sein. Im Rahmen einer Euro-Politikunion hingegen ist auch eine Bankenunion, mitsamt Bankenaufsicht und Bankenabwicklungsunion, denkbar, soweit sich in einem Euro-Parlament hierfür eine Mehrheit findet. Konstruktionsfehler aus dem Euro-Start beziehungsweise der unzureichenden Formulierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes können logischerweise nicht durch einen grundlegenden Politikfehler bei der Euro-Bankenaufsicht korrigiert werden. Eine Euro-Bankenaufsicht kann eine Reihe von Jahren problemlos arbeiten, aber es wäre reiner Zufall, wenn sich in den ersten Jahren nicht eine große Bankenkrise in einem der großen Länder oder in mehreren großen oder kleinen Euro-Ländern ergäbe. Eine rationale EU- und Euro-Integrationspolitik muss offenbar doch anders aussehen.

Einige weitere kritische Anmerkungen zur geplanten Bankenunion sind hier angebracht, wobei auf WELFENS (2013, S. 120) verwiesen sei: „Unklar ist, ob in einem Folgeschritt eine Haftungsgemeinschaft für die der EZB direkt unterstellten Banken entstehen wird – hierbei geht es um eine gemeinsame Einlagensicherung und einen gemeinsamen Restrukturierungsfonds sowie einen passenden „backstop“ bzw. Fonds, für den die Steuerzahler der Eurozone vermutlich geradestehen müssten. Die Frage, wie man Haftung und Kontrolle hier vernünftig mit einander in Einklang bringt, ist einigermaßen unklar. Auf gar keinen Fall kann empfohlen werden, dass Haftungsrisiken auf Basis einer Abstimmungsregel zugewiesen werden können, wonach jedes Land eine Stimme hat. Es ist im Sinn ökonomischer Vernunft, dass das ökonomische Gewicht des jeweiligen Landes eine direkte Rolle für die Stimmengewichtung hat. Es wäre völlig unverantwortlich, wenn etwa eine Mehrheit kleiner Länder auf Basis einer unzureichenden Stimmengewichtung riskante Bankenaktivitäten im jeweils eigenen Land zulassen könnten und dann anschließend – dem drastisch schlechten Beispiel Irlands in 2010-12 quasi folgend – die Rechnung für Bankenrestrukturierungen und -rekapitalisierungen an die europäischen Steuerzahler weiterreichen könnten. Es wäre vernünftig, wenn funktionsfähige bestehende Sicherungsinstitutionen etwa der Sparkassen bzw. der Volksbanken in Deutschland unangetastet blieben: Diese Bankengruppen haben sich über Jahrzehnte ein bewährtes System der Bankenrestrukturierung bzw. der Einlagensicherung aufgebaut.“

Wenn die Bankenaufsicht für Großbanken in 2014 an die Europäische Zentralbank übergeht, so entstehen bei der EZB verdeckte Interessenkonflikte: Denn das Mandat für Preisniveaustabilität zu sorgen kann durchaus bei Bankenkrise in Konflikt zur Bankenaufsicht geraten. Während aus der Perspektive der Bankenaufsicht möglicherweise die Schließung von Banken – in einer Rezession – ansteht, was sich kurzfristig negativ auf die Kreditversorgung und die Geldmengenentwicklung auswirken kann, wäre im Fall einer Rezession die Zentralbank an einer eher expansiven Geldpolitik interessiert, so dass die rechtzeitige Schließung von konkursreifen Banken womöglich unterbleibt. Das kann mit Zeitverzögerung dann zu großen Kosten für die Volkswirtschaft führen. Wenn man sich aus übergeordneten

Gründen entschließt, dennoch die Bankenaufsicht über Großbanken auf der Euro-Ebene zu verankern, so ist umso mehr darauf zu achten, dass ein stimmiges Gesamtkonzept für die Institutionen der Eurozone beziehungsweise das betreffende Politikfeld vorliegt. Grundsätzlich gehört zur Bankenaufsicht natürlich auch der Fall, dass insolvente Banken abgewickelt werden müssen. Wenn der Anteil der insolventen Banken in der Ausgangslage in verschiedenen Euro-Ländern unterschiedlich ist, dann führt das natürlich zu Interessenkonflikten. Aus der Sicht der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler beziehungsweise der Wählerschaft ist darauf zu achten, dass die Kosten von Bankinsolvenzen von den Eigentümern und den Inhabern von Bankschuldverschreibungen in erster Linie, im Extremfall auch von Großenlegern getragen werden.

Im Übrigen ist zu fragen, wer denn die Kosten der Bankenschließung beziehungsweise -sanierung tragen soll. In der Eurozone könnte man daran denken, dass der ESM-Rettungsfonds mit seinem Volumen von 500 Mrd. € genutzt werden könnte. Aber es ist hier darauf hinzuweisen, dass im Fall einer schweren Bankenkrise, die zu Kosten in Höhe von 5-10% des Bruttoinlandsproduktes führen kann, der ESM-Rettungsfonds schon in kurzer Zeit überzogen sein könnte. Wenn aber der ESM zur Bankenrettung beziehungsweise Rekapitalisierung verwendet werden sollte, dann ist er für die Stabilisierung von Euro-Ländern nicht länger verfügbar. Wenn man bedenkt, dass das Volumen des Bankenrettungsfonds SOFFIN in Deutschland bei 480 Mrd. € lag, von denen etwa die Hälfte in der Bankenkrise 2007-2012 mobilisiert werden musste, dann ist schon deutlich, welche Größenordnung allein die Bankenkrise in einem einzigen großen Euroland annehmen kann. Wenn aber der ESM durch Bankenrettungsaktionen weitgehend ausgeschöpft sein sollte, dann werden die Risikozuschläge bei den Staatsanleihen vieler Euro-Länder massiv zunehmen.

Was das Erscheinungsbild der Eurozone angeht, so muss man sehen, dass seit 2010 die Europäische Kommission völlig in den Hintergrund gerückt ist und statt dessen die Staats- und Regierungschefs – also der Europäische Rat (oder der Rat der Euroländer) – im Vordergrund der öffentlich wahrgenommenen Aktivitäten stehen. Das führt zwangsläufig zu einer neuen Art des Nationalismus, da gerade nicht die Europäische Kommission als Institution im Vordergrund zu sehen ist. Die EZB kann aber kein Ersatz für eine funktionsfähige Europäische Kommission oder eine Euro-Politikunion sein.

Wenn man sich klar macht, dass eine EZB-Bankenaufsicht einerseits grundsätzlich bedenklich ist, andererseits aber nur Sinn macht in Verbindung mit einem europäischen Abwicklungsfonds und einem europäischen Bankenfonds – damit die Steuerzahler erst in allerletzter Linie bei einer Bankenkrise zur Kasse gebeten werden –, dann kann man nicht isoliert die Europäische Bankenaufsicht der EZB zuweisen. Bislang hatte die EZB – seit 2012 – schon ja die Führung in der sogenannten makroprudentiellen Aufsicht, bei der es nicht um die Beaufsichtigung einzelner Banken ging, sondern um die Systemstabilität insgesamt. Jetzt muss man wiederum fragen, ob durch ein Mandat der EZB für die Großbankenaufsicht die Rolle der EZB für die Systemstabilität gefährdet sein könnte; und es ist zu fragen, welche komplementären institutionellen Elemente zur Bankenaufsicht gehören beziehungsweise welche Politikfelder durch eine umfassende Europäisierung der Bankenaufsicht betroffen sind.

Bankenstabilität

Von vorn herein ist festzustellen, dass eine Bankenaufsicht um so komplizierter und potenziell konfliktträchtiger ist, je weniger stabil die jeweiligen Großbanken beziehungsweise Bankengruppen von ihren Bilanzstrukturen her aufgestellt sind. Der Qualität der Aktiva ist von daher ein besonderes Augenmerk zu schenken, wobei im Kontext der Eurozone beziehungsweise des EU-Finanzbinnenmarktes eine grenzüberschreitende Perspektive in der Regel erforderlich ist – Ausnahmen mögen hier stark lokal oder regional verankerte Sparkassen oder Volksbanken in einzelnen EU-Ländern sein.

Es ist aus der Sicht Deutschlands und vieler anderer Euro-Länder kaum zu verantworten, eine EU-Finanzaufsicht bei der Europäischen Zentralbank zu verankern, damit im wesentlichen Krisenländer mit Bankenproblemen Zugang zum ESM-Rettungsfonds erhalten. Formal gilt ja die Einrichtung einer Eurozonen-Bankenaufsicht als Voraussetzung dafür, dass Euro-Länder unmittelbar für die Rekapitalisierung von Banken Kredite des ESM in Anspruch nehmen könnten. Das untergräbt aber die Anreize für sinnvolles politisches Handeln und schwächt die Verbindung von Entscheidungsautonomie und Haftung: Euro-Länder haben über viele Jahre eigenständig nationale Bankenaufsicht organisiert und hierbei teilweise gravierende Fehler gemacht. Irland hat über Jahre mutwillig die EU-Bankenaufsichtsrichtlinien nicht umgesetzt, ohne dass dies Konsequenzen bzw. Sanktionen seitens der EU zur Folge gehabt hätte. Wie man am Fall Spanien in 2011-2013 sehen konnte, entstanden dabei nicht unbedingt Probleme bei den führenden privaten Großbanken, sondern bei großen regionalen Sparkassen, was auf die besondere nationale Verantwortung bei der Bankenaufsicht hinweist. Denn bei diesen regional aktiven Sparkassen konnte man für sehr gravierende Schief lagen von Instituten allenfalls am Rande internationale Wirtschaftsentwicklungen verantwortlich machen. Zypern ist ein Fall, in dem nationale Fehler der Bankenaufsicht offenbar mit Problemen aus dem Griechenland-Schuldenschnitt zusammen wirkten. Es kann im Sinn von Verantwortung und sinnvollen Anreizen nicht sinnvoll sein, als Antwort auf nationale Politikfehler nun eine europäische Bankenaufsicht durchzuwinken, die faktisch auf eine überproportionale Belastung von Ländern mit offenbar weitgehend solider Bankenaufsicht hinauslaufen würde.

Besondere Rolle von Staatsanleihen für die Stabilität des Bankensystems

Zu den wesentlichen Aktiva, die Banken – aber auch Investmentfonds und Versicherungen – halten und als wichtig für die Qualität der Bankbilanz gelten, gehören traditionellerweise Staatsanleihen. In der Eurozone kommen hierfür zunächst Staatsanleihen der Staaten der Eurozone in Frage. In führenden OECD-Ländern haben als risikolos eingestufte Staatsanleihen eine wichtige Ankerfunktion für das Finanzsystem, da hier die Untergrenze für den Marktzinssatz besteht und weil zugleich risikolose Anleihen für einen hochliquiden Markt stehen, in den Banken, Versicherungen und private Anleger traditionell stark investieren; daraus erwächst auch eine Stabilitätsfunktion für das gesamte Finanzsystem. Anders als noch in 2005 sind aber nach der Transatlantischen Krise beziehungsweise der Eurokrise nicht mehr alle Länder von der Kreditwürdigkeit her im A-Bereich im Rating. Die Sichere-Hafen-Effekte in der Eurokrise haben zugleich zu extrem niedrigen Zinssätzen bei langfristigen Bundesanleihen in Deutschland geführt – in 2013 zeitweise um 1,4%, was unter der Inflationsrate liegt. Zu diesem sonderbar niedrigen Zinsniveau in der nördlichen Eurozone hat indirekt auch die Politik der geldpolitischen Auflockerung geführt (Quantitative Easing: die nationale Zentralbank in den USA und Großbritannien sowie Japan kauften massiv nationale

Staatsanleihen an, was die Zinssätze in einem Umfeld mit Notenbankzinssätzen der genannten Länder nahe Null noch nach unten drückte).

Es ist grundsätzlich zu überlegen, wie die Aktivaqualität der Banken in allen Euro-Ländern angemessen gesichert werden kann (neben Deutschland galten in 2013 nur die Niederlande, Finnland und Luxemburg als Länder mit klarem Top-Rating). Der einfachste Weg besteht darin, Euro-Gemeinschaftsanleihen mit Top-Rating zu schaffen – und gegebenenfalls in einem schrittweisen Austauschprozess nationale Euro-Anleihen in Euro-Gemeinschaftsanleihen umzutauschen; speziell bei den Banken von Eurokrisenländern entstünden bei einem an sinnvolle Bedingungen geknüpften Austauschprozess wieder qualitativ bessere Bankbilanzen, die zu sinkenden Kapitalkosten der Banken führen. Das vermindert dann die Kreditfinanzierungskosten für private Investoren und für die Haushalte.

Euro-Gemeinschaftsanleihen könnten von einigen oder allen Euro-Ländern emittiert werden oder aber von einer Euro-Regierung im Rahmen der Schaffung einer Politischen Euro-Union. Nur letzteres ist ein solider Weg zu Euro-Gemeinschaftsanleihen mit niedrigen Zinssätzen; jenseits einer Krisensituation mit Sichere-Hafen-Effekten wie 2009-2013 in der Eurozone kann ein institutionell sinnvoll ausgestalteter Staat Anleihen zu niedrigen Zinssätzen auflegen, die ein hohes Vertrauen der Kapitalmarktanleger in die langfristige Zahlungsfähigkeit des Staates sowie eine hohe Liquidität widerspiegeln. Niedrige reale Zinssätze sind vom Staat nur dann zu erwarten, wenn der betreffende Staat beziehungsweise die relevanten Institutionen einerseits als politisch stabil gelten und wenn andererseits das betreffende Parlament ein Steuererhebungsrecht hat, dass die jederzeitige Zahlung von Zins- und Tilgungsleistungen auf die Staatsschuld als sicher erwarten lässt. Gemeinschaftlich von mehreren Euro-Ländern aufgelegte Euro-Staatsanleihen sind hier allerdings zweifelhaft, ein zu US-Bundesanleihen vergleichbares Finanzinstrument entsteht nur, wenn im Rahmen einer Politischen Euro-Union auf supranationaler Ebene Euro-Staatsanleihen aufgelegt werden, wobei ein Euro-Parlament auch über entsprechende eigene Steuererhebungs Kompetenzen verfügen müsste.

Geht man den seit Ausbruch der Eurokrise 2010 bis 2013 sichtbar verfolgten Weg scheibchenweiser Problemlösungen und verankert dabei dann auch die Bankenaufsicht bei der Europäischen Zentralbank, ohne zuvor ein Gesamtkonzept zu verabschieden, so geht die Eurozone wohl einer verhängnisvollen Dauerkrise entgegen. Eine EZB-Bankenaufsicht über Großbanken ist nur sinnvoll, wenn man

- vorab die oben aufgeführten Instrumente gegen Finanzblasen einführt und den gefährlichen Problemtyp Defizitbetrug und Nicht-Anwendung von EU-Bankenaufsichtsregeln auf nationaler Ebene angemessen thematisiert und mit Problemlösungen versehen hat – schließlich wird ja auch ein Teil der Bankenaufsicht weiter auf der nationalen Ebene verbleiben. Verbesserungen in Sachen internationalisierter Aufsicht werden wenig nützen, wenn die nationalen Bankenaufseher nicht auf einen qualitativ hochwertigen Arbeitsstandard ausgerichtet sind. Dass das Defizit-Berichtswesen der Euro-Länder digital so modern sein sollte, wie das in gut geführten Unternehmen im Finanzmanagement üblich ist, versteht sich in einer Demokratie im digitalen Zeitalter eigentlich von selbst.
- zugleich eine eurozonenweite Bankenabwicklungsagentur gründet, die in professioneller Weise konkursreife Großbanken aus Euro-Ländern abwickeln kann – dabei ist für eine Stimmgewichtung der beteiligten Länder nach ökonomischem Gewicht zu sorgen. Andernfalls könnte etwa ein Dutzend kleiner Länder ohne

hinreichendes ökonomisches Gewicht – und ohne denkbare demokratische Legitimation – die größere Hälfte der Eurozone (also etwa Deutschland plus Frankreich) bei Bankenabwicklungen dominieren; obwohl im Zweifelsfall Finanzmittel für Rekapitalisierungen von Banken überwiegend aus ökonomisch gewichtigen Ländern kämen. Eine Ausbeutung der Steuerzahler der „Mehrheitsländer“ – vom ökonomischen beziehungsweise stimmenmäßigen Gewicht her – ist nur dann undenkbar, wenn man die Stimmengewichtung bei einer Banken-Abwicklungsagentur nach dem ökonomischen Gewicht der Mitgliedsländer vornimmt. Eine gemeinsame Bankenaufsicht in der Eurozone plus Banken-Abwicklungsagentur gehört eigentlich in eine Politikunion, denn die potenziellen Risiken im Bankengeschäft sind ja viel größer als es bei der Frage nach einem Rettungsfonds für Staatsanleihen konkursgefährdeter Staaten geht – eine Bankenaufsichtsfrage in einer Politikunion aber würde im Parlament mit Stimmenmehrheit entschieden, wobei in einem Euro-Parlament (oder im Europäischen Parlament) im Zuge demokratischer Regeln natürlich die großen Länder mehr Abgeordnete stellen als kleine Länder mit geringer Bevölkerung. Ein Bankenabwicklungsfonds in einer Eurozone ohne politische Union sollte daher ersatzweise dann die ökonomischen Gewichte der mitwirkenden Länder bei Entscheidungen berücksichtigen. Es ist im Grunde politisch verquer und unvernünftig, statt eine Euro-Politikunion zu schaffen, die über eine Gemeinschafts-Bankenaufsicht entscheidet, eine solche gemeinschaftliche Bankenaufsicht bei der EZB anzusiedeln und diese Aufsicht dann ohne konsistente politische Kontrolle zu lassen. Im Übrigen kann man bei einer Aufstockung des ESM nur empfehlen, hier eine nach ökonomischem Gewicht differenzierte Stimmengewichtung einzuführen. Mit der EZB-Bankenaufsicht beginnt der Ausbau einer politischen Schatten-Euro-Politikunion, was jedoch kaum vereinbar ist mit den Prinzipien der Demokratie. Ein Bankenabwicklungsfonds, bei dem jedes Land eine Stimme hat, dürfte in der Tendenz dazu führen, dass kleine Länder mit unsoliden Banken eine Politikoption bekommen, diese Banken auf Kosten der „ökonomischen“ und politischen Mehrheit der Euro-Partnerländer künstlich zu erhalten, statt im Kapital- und Bankenmarkt den leistungsfähigsten Banken in Krisenphasen die Möglichkeiten für Übernahmen und Expansion zuzugestehen (ob diese Banken etwa aus Luxemburg, Deutschland, Frankreich etc. kommen, spielt keine Rolle, wichtig ist aber, dass der Marktmechanismus nicht durch politische Blockaden unvernünftiger Weise unterminiert wird, denn die Wohlfahrtskosten eines ineffizienten Bankensystems beziehungsweise der Verlust an Wachstums- und Beschäftigungsdynamik dürfte sehr hoch sein; schon die künstliche Rekapitalisierung des griechischen Bankensystems nach dem Schuldenschnitt für private Gläubiger Griechenlands ist faktisch ein massiver Eingriff in einen normalerweise sich vollziehenden Wettbewerbsprozess, an dessen Ende die Übernahme vieler Banken in Griechenland durch Banken aus Euro-Partnerländern gestanden hätte. In den USA würden sich im übrigen Bürgerinnen und Bürger aus Kalifornien nicht eine Sekunde lang beklagen, wenn marode Banken in Kalifornien von im Staat New York oder im Staat Texas angesiedelter Banken übernommen werden. Die fehlende politische Euro-Union lässt so gesehen einen ökonomisch fragwürdigen Wirtschaftsnationalismus fortleben, der in einem integrierten Europa nicht zeitgemäß und sicherlich ökonomisch nicht sinnvoll ist);

- zugleich einen Bankenfonds schafft, der die Abwicklungskosten bei künftigen Konkursen von Großbanken weitgehend selbst aufbringt. Dabei hätte ein gemeinschaftlicher Bankensicherungsfonds für die Privatbanken der Eurozone auch die Aufgabe, sinnvolle Verhaltensanreize an die beteiligten Großbanken der Eurozone auszusenden. Es ist dabei wichtig, dass sich nicht Euro-Mitgliedsländer durch Verstaatlichung von Großbanken diesem Sicherungssystem entziehen können; im Sinn eines funktionsfähigen Wettbewerbs im EU-Binnenmarkt bzw. im integrierten Euro-Finanzmarkt ist es, dass staatliche Großbanken nach Möglichkeit privatisiert werden – und wo das nicht geschieht, müssten die staatlichen Banken im Rahmen von Sonderregelungen in einem Bankenfonds der Eurozone mitwirken;
- zugleich eine europäische Rating-Agentur auf Basis eines Stiftungsmodells schafft. Es sollte kein Problem sein, eine Ausschreibung für europäische Forschungsinstitute – in Kooperation mit qualifizierten Partnern aus der Finanzwirtschaft – zu organisieren, die dann eine Rating-Agentur bringt. Ohne die Schaffung einer europäischen Rating-Agentur wird die Chance auf Jahrzehnte vertan, den Qualitätswettbewerb im Rating zu verbessern, wobei ein neues Ratings-Entlohnungssystem zu schaffen wäre (WELFENS, 2009): Alle Länder bzw. Firmen, die ein Rating wollen, zahlen in einen Pool ein; aus diesem Pool heraus erfolgt dann eine Ausschreibung der Rating-Aufgabe. Auf diese Weise organisiert man Rating-Infos quasi als öffentliches Gut, wobei die Rating-Kosten dann aus dem Pool finanziert werden. In einem solchen System verschwinden die Interessenkonflikte und Qualitätsprobleme beim Rating im Rahmen des traditionellen Systems, in dem der Emittent die Rating-Agentur direkt bezahlt;
- zugleich eine Euro-Politikunion gründet, die über die Ausgabe von Euro-Gemeinschaftsanleihen und dank eigener Steuererhebungskompetenz für die flächendeckende Verfügbarkeit von niedrig verzinslichen Staatsanleihen mit Top-Rating sorgt. Nur die Schaffung von Euro-Gemeinschaftsanleihen erlaubt es, das Problem unzureichender geldpolitischer Transmission in den Euro-Ländern im Kern zu vermeiden; und nur das Vorhandensein von Euro-Gemeinschaftsanleihen brächte der EZB die Handlungsoption, eine ähnliche Politik mengenmäßiger Expansion (Quantitative Easing/Ankauf von Staatsanleihen) vorzunehmen wie in den USA in den Jahren 2008-13: Ein Ankaufen von Anleihen einzelner Bundesstaaten – wie dies als Analogie zur EZB-Politik 2010-12 erscheint – ist in den USA absolut unüblich und könnte auch der Glaubwürdigkeit der US-Notenbank schaden. Eine Euro-Politikunion sollte vernünftigerweise einhergehen mit der Übertragung von Aufgaben und Ausgaben auf die supranationale Politikebene: Wenn man etwa im Bereich von Infrastrukturausgaben, bei der Landesverteidigung, der Bildungsförderung und auch der Innovationsförderung zusammen mit bisherigen Elementen der EU-Strukturpolitik eine supranationale Staatsverbrauchsquote von 5% zustande bekäme, dann könnte die Brüsseler Politikebene künftig exklusiv die Stabilitätspolitik betreiben bzw. für die Konjunkturpolitik verantwortlich sein. Zudem ergäben sich bessere Koordinationsmöglichkeiten mit Blick auf die EZB-Geldpolitik, was insgesamt zu Einkommens- und Wohlfahrtsgewinnen führen kann. Schließlich kann auch die gesamtwirtschaftliche Steuerquote leicht sinken, da die Einführung von Euro-Gemeinschaftsanleihen mit einer Absenkung der Zinsausgabenquote von etwa 0,5 Prozentpunkten über alle staatlichen Ebenen hinweg führen könnte. Sinnvollerweise

wären auf allen staatlichen Politikebenen Schuldenbremsen einzuführen; Euro-Mitgliedsländer sollten aufgefordert werden, Zusagen für einen Haushaltsüberschuss im Boom zu machen, wobei hier automatisierte Finanzsanktionen bei Verstößen gelten sollten.

Die Einrichtung einer Bankenaufsicht in der Eurozone kann eigentlich nicht sinnvoll ohne die gleichzeitige Umsetzung der genannten Punkte empfohlen werden, sofern man eine langfristige Sicherung des Modells der europäischen Sozialen Marktwirtschaft im Auge hat. Dass im Übrigen die Europäische Kommission weiterhin unter der Überschrift Wettbewerbspolitik ein kritisches Auge bei der Bankenabwicklung haben sollte, ist hier zu betonen. Die Europäische Kommission hat sich bei der Bewältigung der Bankenkrise nach 2007 große Verdienste gerade in ihrer Generaldirektion Wettbewerb erworben.

Wie die PEW-Umfragedaten (PEW, 2013) zu EU-Ländern in 2013 gezeigt hat, besteht die Gefahr, dass die Zustimmung zur EU-Integration insgesamt weiter dramatisch sinkt und die Integrationszustimmung sich innerhalb europäischer Länder weit auseinanderentwickelt, was die Herbeiführung von Konsens und handlungsfähiger Politik immer schwieriger macht. Wenn man eine halbgeare Teillösung bei der Bankenunion realisiert, so dürfte dies zu einer weiteren Abwendung der Wählerschaft in vielen Ländern der EU bzw. der Eurozone führen.

Die Eurozone hat grundsätzlich das Problem, dass sie in ihrer Gesamtwahrnehmung nach innen und nach außen eine Art öffentliches Gut darstellt: Jedes Land trägt zum Gesamteindruck bei, aber der Anreiz sich positiv zu engagieren, ist gering. Die recht große Gruppe von 17 Euro-Ländern steht für unterschiedliche Interessen und es gibt keine starke Zentralmacht, die unsolide Länder beziehungsweise Trittbrettfahrer zu einem vernünftigen Verhalten zwingen könnten. Am ehesten sind hier eben Deutschland und Frankreich sowie Italien und Spanien als große Länder gefordert. Aber ihre Neigung, eine Art politische Gouvernante mit Blick auf andere Länder spielen zu wollen, ist erkennbar gering. Frankreich und Deutschland harmonieren als Führungsländer kaum vernünftig. Dabei leidet Frankreich unter einer gewissen ökonomischen Schwäche, die aus einer massiven De-industrialisierung herrührt, aber auch unter einer zeitweise wenig globalisierungsfreundlichen Wirtschaftspolitik. Für Deutschland als stark auf Industriegüter spezialisiertes Land bietet die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen gute Expansionsmöglichkeiten, die auf der Export- und Importseite gleichermaßen genutzt werden. Dabei spielen die Außenhandelskammern (AHKs) – hier sind deutsche Unternehmen im jeweiligen Gastland mit Unternehmen aus diesem Land aktiv – eine wichtige Rolle. Denn die AHKs spielen nicht nur eine Rolle für die Exportförderung zugunsten deutscher Produkte beziehungsweise Firmen. Vielmehr helfen die AHKs auch den Firmen aus den Gastländern beim Marktzugang zu Deutschland. Das ist eine ziemlich einzigartige Konstruktion, da die typischen Außenhandelskammern anderer Länder vor allem für Exportförderung sorgen. Eine Art deutsches AHK-Modell praktiziert sonst nur noch Singapur, wo man von Seiten des Staates die singapurischen Unternehmen auch hinsichtlich guter Importmöglichkeiten gezielt berät. Deutsche Industrieunternehmen haben daher die Wertschöpfungskette stärker als andere EU-Länder international aufgespalten und verlagern die einfacheren unteren Bereiche der Wertschöpfungskette ins Ausland und spezialisieren sich in diesem Kontext dann zunehmend auf die technologie- und wissensintensiven oberen Teile der Wertschöpfungskette. Entsprechend entstehen hohe Außenhandelsüberschüsse Deutschlands auch im Windschatten einer klugen Strategie des Bezugs von importierten Vorleistungen aus aller Welt. Diese

Strategie können und sollten andere EU-Länder durchaus nachmachen, es wäre mittelfristig sicherlich zu ihrem ökonomischen Vorteil.

Aus der Euro-Krise wird nur eine gemeinsame Kraftanstrengung mit veränderter institutioneller Architektur herausführen (WELFENS, 2013a; WELFENS, 2013b). Die bestehenden Institutionen sind nicht geeignet, für langfristige Stabilität und Prosperität in der Eurozone zu sorgen. Eine naive Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB ist in diesem Kontext nicht anzuraten. Vielmehr ist eine größere Lösung in der Eurozone zu suchen und Anti-Blasen-Politikinstrumente müssen national und supranational verankert sein, bevor man eine EZB-Bankenaufsicht dauerhaft etabliert. Wenn man in 2014 eine EZB-Bankenaufsicht startet, ohne in der nationalen Wirtschaftspolitik zuverlässige automatisierte Anti-Blasen-Instrumente – bei gleichzeitiger Verbesserung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Euro-Länder – zu installieren, wird man dem Anliegen einer Stabilisierung der Eurozone einen Bärendienst erweisen. Leichtfertige Beschlüsse zur EZB-Bankenaufsicht sind in der historischen Krisendekade nach 2004 nicht zu vertreten: gewiss nicht gegenüber den 330 Millionen Wählerinnen und Wählern in der Eurozone. Es bleibt den Euro-Ländern überlassen, bis zum Start einer Euro-Politikunion und einer Euro-Bankenunion eine sinnvolle Zwischenlösung zur Nutzung von ESM-Geldern zu definieren.

Literatur

- CONSTANCIO, V. (2012), Towards a European Banking Union, European Central Bank, Frankfurt/M, <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120907.en.html>
- GOODHART (2000): 'The organizational structure of banking supervision', Occasional Paper 1, Financial Stability Institute, Basel.
- GSTÄDTNER, T. (2013), Ein europäisches Bankenrestrukturierungsrecht als Grundbestand der europäischen Bankenunion, Ifo-Schnelldienst, 7/2013, 66. Jg., 12-21.
- LIIKANEN, E. ET AL (2012), High-level Expert Group on possible reforms to the structure of the EU banking sector, Brussels, 02.10.2012.
- PEW. (2013), The New Sick Man of Europe: the European Union, PewResearchCenter, Washington DC.
- RAWLS, J. (1971), Eine Theorie der Gerechtigkeit, Suhrkamp, Frankfurt 1975.
- WELFENS, P.J.J. (2009), Transatlantische Bankenkrise, Stuttgart: Lucius.
- WELFENS, P.J.J. (2012), Die Zukunft des Euro. Die europäische Staatsschuldenkrise und ihre Überwindung, Berlin: Nicolai.
- WELFENS, P.J.J. (2013a), Überwindung der Eurokrise und Stabilisierungsoptionen der Wirtschaftspolitik: Perspektiven für Nordrhein-Westfalen, Deutschland und Europa; Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen, EIIW.
- WELFENS, P.J.J. (2013b), Nachhaltige Überwindung der Eurokrise – Marktdynamik und Politikoptionen; Stuttgart: Lucius.