

# KONTROVERSE UM BANKENUNION IN DER EUROZONE

Auf dem Euro-Gipfel am 28. und 29. Juni 2012 wurde auch über das Thema Bankenunion diskutiert und unter anderem vereinbart, dass nach Einführung einer supranationalen Bankenaufsicht in der Eurozone Banken auch direkt aus dem neuen permanenten ESM-Rettungsfonds finanziert werden können. Letzteres ist ein minimaler Schritt zu einer Bankenunion, aber die Pressekonferenzen der Gipfelteilnehmer bzw. unklare Kommuniqués reichten dann aus, dass in Deutschland eine hitzige Debatte um das Thema Bankenunion begann. Diese hatte in den Wochen vor dem Juni-Gipfel schon der Präsident des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, gefordert. Auch unter Professoren kam es zu heftigen Diskussionen, die sich u.a. in zwei Texten mit jeweils über 200 Unterschriften im Juli 2012 zeigten. Um welche Probleme geht es bei der Bankenunion grundsätzlich?



## AUTOR

**Prof. Dr. Paul J. J. Welfens**, (bdvb-Mitglied), Präsident des Europäischen Instituts für Internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW), Lehrstuhl Makroökonomik und Jean Monnet Professor an der Bergischen Universität Wuppertal. Welfens hat bereits in 2008 vor einer Griechenland-, Portugal-, Spanien- und Italienkrise gewarnt. Sein neues Buch „Die Zukunft des Euro. Die Europäische Staatsschuldenkrise und ihre Überwindung“ fordert zum Übergehen auf eine Politische Union in der Eurozone auf. Zur Analyse siehe auch Welfens-Stellungnahme beim Finanzausschuss des Bundestages, 21. Mai 2012.

Vor dem Hintergrund der Bankenkrise in Spanien Anfang 2012, die vor allem große Sparkassen betraf und zu Spaniens Gesuch um einen Kredit von 100 Mrd. Euro führte, hat sich gezeigt, dass eine nationale Bankenkrise in einem Land der Eurozone erhebliche Auswirkungen auf andere EU-Länder haben kann. Wenn infolge hoher Staatsschuldenquote bzw. schlechten Ratings der eigentlich betroffene Staat – hier Spanien – nicht zur eigenständigen Rekapitalisierung der Krisenbanken in der Lage ist, droht über Bankenverflechtung (counterparty risk) und psychologische Ansteckungskanäle eine Destabilisierung der ganzen Eurozone. Ein Problem in Spanien ist dabei auch, dass die nationale Zentralbank, die für die Bankenaufsicht zuständig ist, die Problemfälle im Bankensektor lange unter der Decke gehalten hat. Im Übrigen hat auch Irlands Bankenaufsicht über Jahre hinweg weitgehend versagt, da EU-Bankenrichtlinien nicht umgesetzt wurden. Die 2011 errichtete European Banking Authority (EBA) kann zwar für die EU Regeln im Bankenbereich verabschieden und auch Stress Tests durchführen, aber einen Durchgriff auf nationale Banken, etwa im Sinn von Abwicklung maroder

Banken oder Rekapitalisierungsvorgaben, hat die EBA bislang nicht. Auch der in der makroprudentiellen Aufsichtssphäre seit 2011 aktive European Stability Board – unter Führung der EZB – hat wenig Eingriffsrechte und ist wie die EBA auf die EU ausgerichtet. Damit sind schon einige Problempunkte einer Bankenunion für die Eurozone angesprochen.

## INSTITUTIONELLER RAHMEN

Eine Bankenunion kann man sich als ein System von Regeln für Banken vorstellen, das verbindliche Grundsätze der Bankenaufsicht, der Rekapitalisierung im Krisenfall und der Bankenrestrukturierung bzw. -abwicklung für die Länder der Eurozone vorsieht; zudem ist ein Einlagensicherungsfonds für jede einzelne Bankengruppe auf nationaler oder supranationaler Ebene nötig. Die supranationalen Regeln dürften sinnvollerweise nur für Großbanken bzw. systemrelevante Institute gelten, und nur für diese wäre dann auch ein Bankenrettungsfonds vorzusehen, der im Kern aus Beiträgen der betreffenden Institute zu finanzieren wäre. Genossenschaftsbanken oder Sparkassen hingegen – solange eine jeweilige Bank nicht durch Fusion oder internes Wachstum in die

Großbankenliga vorstößt, wie z.T. in Spanien oder Italien der Fall – bleiben sinnvollerweise in nationaler Verantwortung. Daher könnten auch z.B. die in Deutschland bestehenden Sicherungssysteme der Genossenschaftsbanken oder der Sparkassen in einer Euro-Bankenunion unverändert bleiben.

Regelsetzung und Haftung gehören unter Anreizgesichtspunkten in eine Hand und wer kluge Regeln für die Bankenaufsicht setzt, der wird sich auch wenig bzw. selten mit den Kosten der Rekapitalisierung oder Abwicklung maroder Banken konfrontiert sehen und niemals mit dem Mega-Problem eines Bank Runs. Denn gute Regeln führen zu effizienter und profitabler Kreditvergabe bei beherrschbaren Risiken, was wiederum Vertrauen des Publikums in die Banken bringt und letztlich Ersparnisse zur Basis von stabilem Wirtschaftswachstum macht.

## VERNÜNFTIGE REGELSETZUNG MIT NEBENBEDINGUNGEN

Die Bankenaufsichtsregeln werden im Kern für Großbanken in Industrieländern von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich entwickelt. Sie wurden bislang auf Basis entsprechender EU-Richtlinien dann in nationales Recht übersetzt und jedes Land konnte selbst wählen, wie es seine Bankenaufsicht etwa mit Hilfe der nationalen Zentralbank oder auf Basis einer speziellen Aufsichtsbehörde – oder durch Zusammenwirken zweier Institutionen (wie in Deutschland) – ausgestaltete. Die nationale Bankenaufsicht ist jedenfalls bislang für die Überwachung einzelner Institute zuständig, was man als mikroprudentielle Aufsicht bezeichnet. Die makroprudentielle Aufsicht, bei der es um Systemrisiken der Bankentätigkeit geht, liegt in der Eurozone beim European Stability Board. Diese Aufteilung in mikroprudentiell und makroprudentiell ist allerdings teilweise künstlich, denn es ist klar, dass in stark von Banken geprägten Ländern wie Luxemburg, Irland,

Zypern – oder Großbritannien – der drohende Konkurs einer einzelnen großen Bank schon ein nationales Systemrisiko darstellt.

Eine Euro-Bankenaufsicht kann man kaum empfehlen ohne Euro-Politikunion und voriges Einrichten eines Großbankensicherungs fonds bzw. eines Einlagensicherungs fonds für diese Bankengruppe. Man kann über eine Sonderabgabe durchaus einen solchen Fonds binnen etwa sieben Jahren aufbauen, der bei einer Abgabe in Höhe von 1/5 der Bankgewinne im siebten Jahr dann etwa 1,5 % der Einlagen abgesichert hätte, was unter Versicherungsaspekten hinreichend sein könnte. Aber da letztlich im Fall einer großen internationalen Banken- bzw. Systemkrise doch der Staat gefordert wäre, mit Steuergeldern Großbanken zu rekapitalisieren bzw. die Abwicklungskosten mitzutragen, kann ohne eine Euro-Politikunion, die ja neben Regierung und Parlament auch supranationale Besteuerungsrechte beinhalten müsste, keine Euro-Bankunion sinnvoll entstehen. Die Eurozone hat noch das Sonderproblem, dass z.B. bei Griechenland ein Bankenrun auch entstehen könnte, wenn die Sparer antizipieren, dass eine Währungsreform kommt bzw. Griechenland die Währungsunion verlassen wird. Mit Blick auf diese Problematik ist jedoch die Schaffung einer Banken-

union nicht sinnvoll, denn es kann nicht Sinn einer solchen Union sein, dass die Einlagen in Euro bei Griechenlands Banken garantiert werden und bei einem Austritt Athens aus der Eurozone – mit vielen Bankkonkursen – dann ein gewaltiger Transfer von den Steuerzahlern der Partnerländer nach Griechenland stattfindet.

So gesehen bleibt die Aufgabe, dass zuerst einmal die Währungsunion stabilisiert werden muss bzw. die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und des neuen Fiskalpaktes durchzusetzen sind; Bankenstabilität ist ja erkennbar auch an Staatsanleihen hoher Qualität in den Bankbilanzen gebunden und diese hohe Qualität gibt es nicht ohne fiskalische Konsolidierung in Ländern mit hohen Schulden- und hohen Defizitquoten. Soweit man in Sachen Durchsetzung von Defizit- und Schuldenobergrenzen aus der Erfahrung heraus skeptisch sein muss und letztlich nur auf eine Euro-Politikunion – mit Schuldenbremsen auf nationaler Ebene in der Verfassung – als glaubwürdige effektive institutionelle Grundlage für durchsetzbare Defizitregeln abstellen kann, wird man keinesfalls schnelle Schritte hin zur Bankunion empfehlen können. Aber das Krisenmanagement der Eurozone ist in jedem Fall dringendst verbesserungswürdig.

Das Europäische Institut für Internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW) ist ein An-Institut an der Bergischen Universität Wuppertal und versteht sich als unabhängige Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Preisgekrönte wissenschaftliche Analysen und kritische Wirtschafts- und Politikstudien zu Integration, Innovation, Internationalisierung, Finanzmarktdynamik und nachhaltigem Wachstum sind Markenzeichen des EIIW, das konkrete Optimierungen vorschlägt. Das EIIW bzw. Prof. Welfens waren u.a. für die Europäische Kommission, den US-Senat, den IWF, die Bundesregierung und zahlreiche Auftraggeber aus der Wirtschaft, dem Stiftungsbereich und Nichtregierungsorganisationen gutachterlich tätig.

## LINKS

welfens@eiiw.uni-wuppertal.de  
www.eiiw.eu



Foto: Frank Beer

## WIRTSCHAFT VERSTEHEN

Im Oktober wird es wieder spannend: Unter dem Motto „Wirtschaft verstehen“ wird am 11.10.2012 zum sechsten Mal der Deutsche Wirtschaftsbuchpreis verliehen. Ziel ist es, die Bedeutung des Wirtschaftsbuchs bei der Vermittlung ökonomischer Zusammenhänge zu unterstreichen – und dies scheint dringender nötig denn je.

Schon die zehn Titel der Bücher, die es auf die Shortlist geschafft haben, lassen erahnen, dass wir uns wirtschaftlich in schwierigen Zeiten befinden: fast alle buhlen mit Schlagworten wie Krise, Katastrophe, Kollaps und Infarkt, Scheitern, Schulden oder Pleite um die Aufmerksamkeit der Leser. Selbst von der (vergeblich versuchten) Rettung der Welt ist die Rede, während gleichzeitig Entmündigung und Ökofimmel konstatiert werden. Einzig die Autoren Rürup und Heilmann lassen aufatmen, versprechen sie Deutschland doch „fette Jahre“ und eine „glänzende Zukunft“

– was angenehm aus dem pessimistischen Trend hervorsteht, andererseits aber angesichts der wachsenden Kritik am deutschen Handelsbilanzüberschuss wiederum Fragen aufwirft...

Der Deutsche Wirtschaftsbuchpreis wird vom Handelsblatt, der Frankfurter Buchmesse und der Investmentbank Goldman Sachs verliehen und ist mit 10.000 Euro dotiert. Der bdvb befürwortet diese Initiative sehr und wird auch in diesem Jahr wieder an der Preisverleihung teilnehmen. Die Vermittlung grundlegender und vertiefter ökonomischer Kenntnisse in der breiten Öffentlichkeit ist ein Kernanliegen unseres Verbandes, das vom Präsidium unter Einbezug von Fach- und Regionalgruppen auf verschiedenen Ebenen vorangetrieben wird.

## LINK

www.deutscher-wirtschaftsbuchpreis.de  
<https://www.bdvb.de/de/aktuelles/bdvb-news/?mehr=99>