

WISO Diskurs

Juni 2013

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Bankenunion: Wer zahlt die Zeche?

Zur Ausgestaltung eines
Aufsichts- und Abwicklungsregimes
für Banken in der Euro-Zone





Tagungsdokumentation im Auftrag der Abteilung
Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Bankenunion: Wer zahlt die Zeche?

Zur Ausgestaltung eines
Aufsichts- und Abwicklungsregimes
für Banken in der Euro-Zone

Jörg Asmussen
Lothar Binding
Clemens Fuest
Sabine Lautenschläger
Klaus Regling
Jörg Rocholl
Carsten Schneider
Beatrice Weder di Mauro

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
Einführung und politische Schlussfolgerungen	
Carsten Schneider	4
Panel 1: Die Krise im sechsten Jahr – Was bleibt zu tun?	
Impuls von Jörg Asmussen	8
Impuls von Jörg Rocholl	11
Panel 2: Die europäische Bankenunion – ein zahnloser Tiger?	
Impuls von Sabine Lautenschläger	15
Impuls von Beatrice Weder di Mauro	18
Panel 3: Die Architektur der Fiskalunion in Europa	
Impuls von Klaus Regling	21
Impuls von Clemens Fuest	25
Zusammenfassende Bemerkungen	
Lothar Binding	28
Programm der Tagung am 18. März 2013	32
Die Autorinnen und Autoren	35

Diese Tagungsdokumentation wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autorinnen und Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Mit den Beschlüssen der europäischen Staats- und Regierungschefs zur Etablierung eines einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus im Juli 2012 wurden erste wichtige Schritte in Richtung einer europäischen Bankenunion unternommen. Hintergrund ist die Erkenntnis, dass zwischen der Entwicklung der Staatshaushalte und der Situation der Banken in der Euro-Zone ein Teufelskreis besteht. Mit jeder staatlichen Bankenrettungsmaßnahme steigt die Verschuldung des jeweiligen Staates stark an. Dies untergräbt das Vertrauen der Finanzmärkte in die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen, was über sinkende Kurse der Staatsanleihen wiederum negativ auf die Liquiditäts- und Solvenzsituation der Banken zurückschlägt und damit weitere staatliche Bankenrettungsmaßnahmen erforderlich macht. Diese negative Wechselwirkung zwischen der Situation der Bankbilanzen und der Staatshaushalte soll durch die nunmehr angestrebte europäische Bankenunion gestoppt und der bisher unbegrenzten Haftung der Steuerzahler für die Risiken in den Bankbilanzen ein Riegel vorge-schoben werden.

Erste grundsätzliche Entscheidungen hinsichtlich der Ausgestaltung des einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus sind bereits getroffen worden. So soll die europäische Bankenaufsicht bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt werden. Dennoch müssen noch viele weitere offene Fragen geklärt werden: Wie kann die Übertragung weitreichender Hoheitsrechte auf die politisch unabhängige EZB rechtlich abgesichert werden? Wird die EZB effizient und glaubwürdig arbeiten können oder wird es sowohl innerhalb der EZB wie auch zwischen ihr und den Euro-Mitgliedsstaaten zu Interessenkonflikten kommen? Wie können die Steuerzahler, die bisher für die Risiken und Verluste der Finanzbranche in erheblicher Weise geradestehen, vor einer anhaltenden Haftung für die Verluste der Banken geschützt werden? Soll der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der ursprünglich

nur zur Unterstützung von in finanzielle Schwierigkeiten geratene Euro-Mitgliedsstaaten gedacht war, nunmehr auch für die direkte Rekapitalisierung von Banken geöffnet werden? Sollte möglichst rasch ein europäisches Abwicklungsregime mit einer europäischen Restrukturierungsbehörde und einem europaweiten Abwicklungsfonds, der sich aus Beiträgen des Finanzsektors speist, errichtet werden, um Banken im Krisenfall abwickeln zu können, ohne die Stabilität der Finanzmärkte zu gefährden? Bedarf es eines gemeinsamen europäischen Einlagensicherungssystems?

All diese Fragen wurden auf der Tagung „Die Bankenunion: Wie lässt sich das Monster zäh-men?“ am 18. März 2013 in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin mit Expertinnen und Experten aus den Bereichen Politik, Botschaften, Ministerien, Banken, Verbände, Gewerkschaften und Wissenschaft im Rahmen von drei Panels diskutiert. Die vorliegenden Beiträge beruhen auf den Impulsvorträgen, die die Autorinnen und Autoren auf dieser Tagung in den drei Panels gehalten haben. Wir bedanken uns nochmals sehr herzlich bei Frau Sabine Lautenschläger, Frau Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro, Herrn Jörg Asmussen, Herrn Lothar Binding, MdB, Herrn Prof. Dr. Clemens Fuest, Herrn Prof. Jörg Rocholl, PhD, Herrn Klaus Regling und Herrn Carsten Schneider, MdB, für die konstruktive Zusammenarbeit. Unser besonderer Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Moritz Schularick, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn, und Herrn Dr. Benjamin Weigert, Generalsekretär beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, für ihre Teilnahme an der Podiumsdiskussion. Darüber hinaus danken wir allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung für ihr Kommen und ihre konstruktiven Beiträge.

Markus Schreyer
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Einführung und politische Schlussfolgerungen

Carsten Schneider



Die Zypernhilfe war ein entscheidendes Novum in der europäischen Krisenpolitik: Erstmals wurden die Gläubiger einer Bank bei deren Abwicklung einbezogen – statt wie bisher wegen der gefürchteten Marktreaktionen überwiegend die Steuerzahler zu belasten. Und diese Gläubigerbeteiligung hat keine Störungen und Irritationen auf den Finanzmärkten hervorgerufen. Damit hat der neue sozialdemokratische Vorsitzende der Eurogruppe Jeroen Dijsselbloem Maßstäbe für die Zukunft gesetzt.

Infektionskanal zwischen Bankbilanzen und Staatsfinanzen beenden, die Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion überwinden

Die Finanzmarktkrise hat seit dem Jahr 2008 in unglaublicher Geschwindigkeit Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion offengelegt. Europa war auf die Krise nicht vorbereitet. Die Finanzmarktkrise schwang in eine Wirtschafts- und Konjunkturkrise um und wurde ab dem Februar 2010 mit dem Infektionsherd Griechenland zu einer Refinanzierungskrise einzelner Euro-Mitgliedsstaaten. Nicht nur die Staats- und Regierungschefs, auch der Internationale Wäh-

rungsfonds, die Europäische Zentralbank und viele andere drücken das so aus: Der Infektionskanal von kriselnden Banken hinein in die Finanzen ganzer Staaten war gelegt, und niemand hatte Instrumente oder Mechanismen, um damit umzugehen.

Die Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion wurden breit diskutiert, als der Euro als Buchgeld 1999 und als Bargeld 2002 eingeführt wurde: Kann eine Währungsunion erfolgreich sein, in der keine einheitliche Wirtschaftspolitik betrieben wird? Wie sichern wir die Stabilität, wenn die geldpolitischen Instrumente einheitlich für ökonomisch sehr unterschiedliche Regionen gelten? Von vergemeinschafteten Verfahren bei Beihilfen und Unternehmensfusionen abgesehen blieb Wirtschaftspolitik bislang Sache der Mitgliedsstaaten. Europäisch gibt es die Instrumente der Koordinierung und Absprache – ergänzt um die Regional- und Strukturfonds. Sie konnten nicht verhindern, dass Europa heute vor großen makroökonomischen Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedsstaaten steht.

Zudem fehlt eine einheitliche Fiskalpolitik. Steuern und Abgaben sind Sache der Mitgliedsstaaten. Steuerangleichung ist in Brüssel nur einstimmig möglich. Da einige Staaten ihre Wettbewerbsfähigkeit mit Niedrigsteuersätzen sichern, kommt Europa hier kaum voran. Steuerwettbewerb, einheitliche Bemessungsgrundlagen, die grenzüberschreitende Bekämpfung von Kapitalflucht und Steuerstraftaten – nichts davon wurde im europäischen Gemeinschaftsrecht hinreichend umgesetzt.

Auch die Haushaltspolitik bleibt Sache der Mitgliedsstaaten. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt regelt zwar viel, seine Durchsetzung blieb aber unzureichend. Sieben neue EU-Verordnungen und eine neue Richtlinie, als „Six-pack“ und

„Two-pack“ bezeichnet, haben einige Defizite überwunden. Doch der politische Wille fehlt, bis ans Ende des Weges zu gehen.

Denn das Grundproblem der Refinanzierungskrise bleibt der Infektionskanal zwischen maroden Banken und Staatsfinanzen. Er muss trocken gelegt werden. Wer Risiken für einen höheren Profit eingeht, der muss auch für die Verluste geradestehen. Banken müssen scheitern können. Sie dürfen nicht wegen ihrer Größe ganze Staaten als Geisel nehmen.

Zentrale Maßnahme: Demokratisch legitimierte Bankenunion einführen

Dieses Ziel erfordert viele Maßnahmen. Eine zentrale Rolle spielt die Bankenunion. Sie ist ein notwendiger Schritt, auch in Richtung einer weiteren Vertiefung der Europäischen Union insgesamt – aber nur dann, wenn sie wirksam in die Tat umgesetzt wird. Die Staats- und Regierungschefs haben am 29. Juni 2012 beschlossen, einen einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus einzurichten. Das meint jedenfalls mehr als nur eine zentrale Behörde. Die Ausgestaltung und Definition haben sie der EU-Kommission überlassen, die am 12. September 2012 ein Gesamtkonzept vorgelegt hat. Eine Bankenunion braucht nach dem Vorschlag der EU-Kommission ein europaweit einheitliches rechtliches Regelwerk, ein „Single Rule Book“, das gleiche Regeln für alle Banken sicherstellt. Zudem sieht dieser Vorschlag eine einheitliche, starke europäische Bankenaufsicht und eine unabhängige Abwicklungsinstitution mit dem Recht vor, insolvente Banken zu schließen – samt eines vom Finanzsektor bezahlten Fonds. Künftig müssen Banken für Banken haften, nicht die Steuerzahler. Und schließlich eine effektive Einlagensicherung.

Doch Bundeskanzlerin Angela Merkel hat eine andere Richtung eingeschlagen. Sie ließ den Einstieg in eine „kleine“ Bankenunion zu, aber sorgte zugleich für den direkten Zugang von Banken zu den Rettungsgeldern im Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), die eigentlich in Not geratenen Staaten vorbehalten sind. Die einzige Bedingung war, dass der Europäischen

Zentralbank (EZB) die Rolle als gemeinsame Bankenaufsicht übertragen wird. Damit hat Merkel den ESM von einem Rettungsfonds für Staaten in einen Rettungsfonds für Banken umgewandelt, obwohl der Bundestag genau das bei der Ratifizierung des ESM-Vertrages gesetzlich ausgeschlossen hat. Trotzdem sollen die Verhandlungen darüber in Brüssel bis zum Sommer abgeschlossen sein. Die anderen Länder pochen auf das Wort der Kanzlerin. Doch die scheut die dafür notwendige Gesetzesänderung in Deutschland vor der Bundestagswahl. Die SPD hat diesen Weg von Anfang an abgelehnt, weil damit Bankenrisiken sozialisiert werden und der Teufelskreis zwischen Banken und Staaten verstärkt wird.

Die EU-Finanzminister haben eine – am Ende mit heißer Nadel gestrickte – Verordnung abgesegnet, mit der die Aufsicht der EZB übertragen werden soll – die anderen Bausteine fehlen. Die EZB selbst mahnt, nur dann eine durchsetzungsstarke Aufsicht ausüben zu können, wenn es möglich ist, Banken im Ernstfall abwickeln zu können, ohne damit die Stabilität der Finanzmärkte zu gefährden. Die EU-Kommission teilt diese Auffassung und will noch im Juni einen Vorschlag dafür vorlegen. Er könnte rechtzeitig beschlossen werden, um zu Beginn der Bankenaufsicht im März 2014 zur Verfügung zu stehen. Doch Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble blockiert mit dem juristisch spitzfindigen Argument, dies erfordere eine Änderung der EU-Verträge. Selbst wenn dem so wäre: Bei Einführung des ESM wurde der EU-Vertrag auch geändert. Dem Artikel 136 wurde in einem „kleinen Vertragsänderungsverfahren“ ein Absatz 3 hinzugefügt, der die Errichtung des ESM erlaubt. Weshalb sollte das für ein Abwicklungsregime für Banken nicht möglich sein?

Der Bundestag muss der Verordnung, die die Bankenaufsicht auf die EZB überträgt, im Juni dieses Jahres noch zustimmen, weil damit nationale Hoheitsrechte in einem ungekannten Ausmaß auf die EZB übergehen. Geschieht das, avanciert die EZB zur mächtigsten EU-Institution – ohne demokratisch legitimiert und kontrolliert zu sein. Auskunft- und Berichtspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament sind zwar wichtig, aber unzureichend. So wichtig und gut

die Unabhängigkeit der EZB in der Geldpolitik ist, so wichtig ist bei einer Bankenaufsicht, dass Parlamente Wesentliches mitentscheiden können, um wirksam zu kontrollieren. Sonst könnte es zu sehr problematischen Konstellationen kommen, etwa, wenn die EZB eine deutsche Geschäftsbank schließen würde. Die Folgekosten der Abwicklung träfen allein den Bund, der sich im Zweifel erheblich verschulden müsste. Der Bundestag hätte nicht einmal ein Auskunftsrecht gegenüber der EZB. Ein solcher Fall wäre nicht akzeptabel.

Zudem hat die EZB schleichend auch fiskalpolitische Aufgaben übernommen. Sie möchte beispielsweise die Darlehensvergabe der Geschäftsbanken an Unternehmen ankurbeln, um vor allem im Süden der Union eine Kreditklemme zu verhindern. EZB-Präsident Mario Draghi hat zur Diskussion gestellt, dazu den Markt für besicherte Wertpapiere (ABS) zu beleben – mit Hilfe der EZB. Dabei stellt die EZB schon heute in ungekanntem Ausmaß kurz- und langfristige Refinanzierungsmöglichkeiten für Geschäftsbanken bereit. Sie hat die Qualitätsanforderungen an Wertpapiere, die bei ihr hinterlegt werden können, immer weiter gesenkt – und damit immer mehr Risiken übernommen, die letztlich beim Steuerzahler landen können.

Die Ankurbelung von Wirtschaft und Wachstum ist aber Aufgabe der Politik: Wenn der Markt versagt, müssen gewählte Regierungen handeln. In Deutschland hat das die große Koalition 2009 getan: Als die Gefahr einer Kreditklemme bestand, wurden die erforderlichen Darlehen eben über die Förderbank des Bundes und der Länder, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, mit verschiedenen Instrumenten gesichert. Dies ist eine Frage der Wirtschaftspolitik, nicht der Geldpolitik.

Interessenkonflikte der EZB vermeiden

Weil die Bundeskanzlerin nicht über eine eigene belastbare Mehrheit im Bundestag verfügt, ist der EZB bereits jetzt die Rolle des „Retters der letzten Instanz“ zugewachsen. In ihrer neuen Rolle wäre sie aber mit internen Interessenkonflikten kon-

frontiert, die ihr eine objektive Beurteilung der Lage der Banken deutlich erschweren. Schließlich setzt die EZB mit ihrer Zinspolitik nicht nur den Rahmen für die Märkte, sondern steuert mit der enormen Vergabe von Liquidität den Geldfluss an die Banken. Wie aber soll die EZB eine Bank objektiv regulieren, wenn sie gleichzeitig deren Geschäftspartner und Gläubiger ist? Eine demokratisch nicht legitimierte Fehlentscheidung bei der Aufsicht würde die EZB als Institution erheblich beschädigen, und das darf nicht passieren. Auch hier müssen Lehren aus Zypern gezogen werden: Die dortige Zentralbank war als Aufsichtsbehörde dafür mit verantwortlich, dass der Finanzsektor eine absurde Größe erreichen konnte und die Banken enorme Risiken eingingen. Zugleich versorgte die Zentralbank die Geschäftsbanken trotz absehbarer Schwierigkeiten weiter mit Geld. Das darf sich nicht wiederholen.

Was ist jetzt zu tun?

Wir sollten die Bankenaufsicht der EZB zunächst nur befristet übertragen. Ziel muss eine neue Institution sein, ergänzt um eine von ihr unabhängige europäische Abwicklungsbehörde, die das Recht hat, Banken zu schließen und vom Markt zu nehmen.

Gerade die Länder mit großen Finanzsektoren haben ein Interesse an der neuen Aufsicht, weil sie ihre Risiken dann auf die europäischen Steuerzahler verlagern können. Eine Aufsicht ohne das Damoklesschwert der Abwicklung ist eine Überlebensgarantie für Großbanken und stärkt deren Erpressungspotenzial – eine kostenlose Vollkaskoversicherung mit Doppelairbag. Daher muss die Zustimmung zur Aufsicht verbunden werden mit einem Abwicklungsfonds, der durch den Finanzsektor finanziert wird. Dafür kann anfangs auch ein Teil des Aufkommens aus der Finanztransaktionssteuer genutzt werden. Die Bereitschaft eines Landes, diese Steuer einzuführen, muss die Voraussetzung sein, dem Aufsichtsmechanismus beitreten zu dürfen. So wäre auch sichergestellt, dass Staaten mit einem großen Finanzsektor mehr in den Fonds einzahlen als

andere. Aber gerade diese Länder, unter anderem Luxemburg, Malta, Großbritannien und Irland, blockieren eine solche Beteiligung der Finanzindustrie.

Ein Flickenteppich aus nationalen Abwicklungsregimen – wie von Finanzminister Schäuble vorgeschlagen – ist dagegen keine taugliche Lösung. Viele Banken agieren grenzüberschreitend und müssen auch so behandelt werden. Dazu gehört zuvorderst die notwendige Transparenz ihrer Bilanzen. Aber weil die Bundeskanzlerin die Tür für die Rekapitalisierung der Banken aus dem ESM geöffnet hat, warten die anderen Länder auf diese Möglichkeit, anstatt die Bankbilanzen zu

bereinigen und Banken vom Markt zu nehmen. Dabei könnte Frau Merkel von den USA lernen, wie erfolgreich Abwicklung und Einlagensicherung gebündelt werden können. Die zentrale Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) hat über 500 Banken erfolgreich abgewickelt, ohne dass es in den USA zu hohen fiskalischen Kosten gekommen ist – im Gegensatz zu einigen Ländern in der Euro-Zone.

Die Bankenunion ist ein gewaltiger Integrationsschritt in Europa und ein Meilenstein auf dem Weg in eine Fiskalunion. Sie muss gut vorbereitet sein. Sonst kann es für den Steuerzahler richtig teuer werden.

Panel 1: Die Krise im sechsten Jahr – Was bleibt zu tun?

Impuls von Jörg Asmussen



Das Thema Bankenunion steht derzeit weit oben auf der politischen Agenda und das ist gut so, denn Europa braucht eine breite Debatte über die langfristigen Strategien zur Krisenbewältigung. Die Bankenunion ist dabei zwar ein wichtiger, aber eben auch nur ein Aspekt. So mancher wird sich die Frage stellen, ob man überhaupt noch von Krise sprechen kann? Oder sind wir bereits in eine neue Normalität eingetreten? Die Krise ist jedoch kein Naturereignis, dem Europa hilflos ausgesetzt ist. So wie die Krise die Folge politischer Entscheidungen und regulatorischer Defizite war, so können entschlossenes politisches Handeln und verbesserte Regeln auch aus der Krise herausführen.

Die Euro-Zone hat dabei in den zurückliegenden 15 Monaten beachtliche Fortschritte erzielt. Aber – um die Frage des Panels aufzugreifen – einiges ist in der Tat noch zu tun. Ich möchte im Folgenden auf drei Aspekte eingehen, die mir besonders wichtig erscheinen:

Erstens, die Vollendung der Bankenunion. Zweitens, Kurs halten auf dem Weg zu gesunden Staatsfinanzen sowie drittens, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa.

Vervollständigung der Bankenunion

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat mit ihren geldpolitischen Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Euro-Zone geleistet. Die Fragmentierung der europäischen Finanzmärkte ist seit dem vergangenen Sommer zurückgegangen, aber sie ist immer noch spürbar vorhanden.

Innerhalb der Euro-Zone haben sich die sogenannten Target2-Salden, gewissermaßen das Fieberthermometer der Finanzmarktfragmentierung, stark verringert. Auch die Tatsache, dass die Banken 225 Milliarden Euro, die sie von der EZB über die beiden langfristigen Refinanzierungsgeschäfte (LTROs) erhalten haben, vorzeitig zurückgezahlt haben, ist ein weiteres positives Signal in diese Richtung.

Ein einheitlicher europäischer Finanzmarkt, der Wirtschaftswachstum und Beschäftigung effizient finanzieren kann, benötigt einheitliche Rahmenbedingungen, deren Einhaltung auch einheitlich überwacht wird. Darum geht es bei der Bankenunion.

Mit der Umsetzung von Basel III vervollständigen wir das einheitliche Regelwerk. Verbesserte Eigenkapitalvorschriften sind die Grundlage für ein stabiles Bankensystem, das der Realwirtschaft dient. Ich begrüße daher die formelle Einigung über die CRD IV-Richtlinie.

Die EZB wird künftig als Europäische Bankenaufsichtsbehörde sicherstellen, dass diese Regeln auch einheitlich angewendet werden. Ich hoffe, dass auch dieses Gesetzgebungsverfahren so bald wie möglich abgeschlossen werden kann, damit die Vorbereitungsarbeiten zum Aufbau der neuen Aufsicht zügig vorangebracht werden können.

nen und die Bankenaufsicht bei der EZB planmäßig zum Sommer 2014 ihre Arbeit aufnehmen kann, und zwar unter parlamentarischer Kontrolle des Europäischen Parlaments.

Die Vervollständigung des „Single Rule Book“ und die Schaffung einer europäischen Bankenaufsicht bei der EZB reichen zur Schaffung einer echten Bankenunion aber noch nicht aus. Damit die europäische Bankenaufsicht effizient und glaubwürdig arbeiten kann, muss auch für den Extremfall vorgesorgt sein: Die Restrukturierung von angeschlagenen Instituten und die geordnete, länderübergreifende Abwicklung nicht-lebensfähiger Banken müssen glaubhafte Szenarien sein, um die „Too-big-to-fail“-Problematik endlich in den Griff zu bekommen.

Klare Regeln für ein „Bail-in“ von Gläubigern sollen in Zukunft verhindern, dass die Lasten einer Bankenrettung immer durch den „Bail-out“ externalisiert werden und letztlich den Steuerzahler treffen. Für die Verabschiedung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie hat der Europäische Rat als Ziel „vor Juni 2013“ vorgegeben. Es ist wichtig, dass diese Zielvorgabe eingehalten wird.

Aber auch das neue Abwicklungsregime wird für sich genommen noch nicht ausreichen, um die zu enge Verflechtung von Bankensektor und Staatshaushalten zu durchbrechen. Wir brauchen hierzu auch eine europäische Abwicklungsbehörde mit einem Abwicklungsfonds, der von den Banken durch Abgaben selbst finanziert wird. Was die institutionelle Ausgestaltung angeht, so wäre meines Erachtens eine Angliederung der neuen Abwicklungsbehörde an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) eine gute Wahl.

Die europäische Bankenaufsicht bei der EZB muss mindestens um diese beiden Elemente ergänzt werden, damit wir eine wirkungsvolle Bankenunion in Europa erreichen.

Kurs halten bei der Sanierung der Staatsfinanzen

Neben der Vollendung der Bankenunion dürfen wir auch mit den Anstrengungen in der Fiskalpolitik nicht nachlassen. Das ist nicht zuletzt auch eine Frage der Generationengerechtigkeit.

Hier wurden zweifellos große Fortschritte gemacht, auch und gerade in den sogenannten Peripherieländern. Laut Kommissionsprognose wird das nominale Haushaltsdefizit der Euro-Zone dieses Jahr erstmals seit Krisenanfang mit -2,9 Prozent des BIP wieder unter die Drei-Prozent-Defizitmarke fallen (vgl. Europäische Kommission, Frühjahrsprognose 2013).

Wenn man hierbei die Ausgaben für den Schuldendienst herausrechnet, wird die Euro-Zone erstmals seit Beginn der Krise wieder einen positiven Primärsaldo (+0,2 Prozent des BIP) haben.

Allerdings bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten (Deutschland (-0,2 Prozent des BIP) und Irland (-7,5 Prozent des BIP) stehen dabei 2013 laut Prognose an den Eckpunkten der nominalen Defizitskala in der Euro-Zone). Selbstzufriedenheit wäre daher fehl am Platz.

Auch das fiskalpolitische Regelwerk wurde entscheidend verbessert. Der Fiskalpakt sollte nun zügig von den Vertragsparteien umgesetzt und angewendet werden.

Schließlich müssen bestehende Regeln auch ihrem Geist nach gelebt werden. Die Verschiebung von Zieldaten für die Erreichung vereinbarter fiskalpolitischer Ziele im Defizitverfahren muss der gut begründete Ausnahmefall bleiben und sendet grundsätzlich kein gutes Signal. Auch die Idee, bestimmte Staatsausgaben bei der Defizitberechnung unberücksichtigt zu lassen, halte ich für verfehlt, denn dadurch wird zu viel Interpretationsspielraum eröffnet, der zur Verunsicherung von Investoren, Unternehmen und Bürgern führt.

Wettbewerbsfähigkeit stärken

Die Krise hat uns die Bedeutung von Wettbewerbsfähigkeit für das Funktionieren einer Währungsunion deutlich vor Augen geführt. Das war bislang ein blinder Fleck im Regelwerk, der zu einseitig auf die Einhaltung fiskalischer Zielvorgaben ausgerichtet war.

Auch hier ist der notwendige Anpassungsprozess bei Weitem noch nicht abgeschlossen und es bleibt viel zu tun. Die Arbeitslosigkeit in der Euro-Zone soll laut Kommission 2013 im Durchschnitt auf 12,2 Prozent ansteigen. In einzelnen Ländern liegt sie deutlich über diesem Wert – in Griechenland und Spanien ist mehr als ein Viertel der erwerbsfähigen Bevölkerung ohne Arbeit, in Spanien sind sechs von zehn Jugendlichen arbeitslos. Das kann auf Dauer keine Gesellschaft verkraften.

Der Europäische Rat hat sich beim Frühjahrstreffen im März mit der Wettbewerbsfähigkeit und dem Problem der Arbeitslosigkeit befasst und auf die wichtige Rolle der nationalen Reformprogramme hingewiesen.

Auch bei den Strukturreformen geht es um die Frage, wie man europäische Ziele verbindlich umsetzen kann. Ein Vorschlag, der dazu auf europäischer Ebene diskutiert wird, sind soge-

nannte Reformverträge zwischen der EU und den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Entscheidend ist hier aus meiner Sicht, dass sich die Mitgliedsländer auf verbindliche und überprüfbare Ziele festlegen und im Gegenzug gezielte finanzielle Unterstützung erhalten könnten.

Abschließende Bemerkungen

Gerade angesichts der Rekordarbeitslosigkeit in Teilen Europas wird in jüngster Zeit wieder die Diskussion um fiskalische Konsolidierung versus Wachstum geführt. Das ist kein Gegensatz, wir brauchen beides. Es wäre illusorisch zu denken, dass wir ein Schuldenproblem mit immer weiteren Schulden bekämpfen können, denn ein zu hoher öffentlicher Schuldenstand hat negative Auswirkungen auf das Wachstum.

Was jetzt unmittelbar zu tun bleibt, um die Krise zu überwinden, habe ich versucht zu umreißen: Die Bankenunion rasch und umfassend implementieren und dabei nicht bei der Bankenaufsicht stehen bleiben. Weiter Kurs halten auf dem Weg der fiskalischen Konsolidierung und schließlich die strukturellen Defizite in Europa angehen, denn Wachstum kann nur aus verbesserter Wettbewerbsfähigkeit heraus entstehen.

Panel 1: Die Krise im sechsten Jahr – Was bleibt zu tun?

Impuls von Jörg Rocholl



Was bleibt nach sechs Krisenjahren noch zu tun? Die kurze Antwort darauf lautet: noch einiges. Die längere Antwort, die sich vorrangig auf die Banken bezieht, heißt: Nach der Ankündigung der Europäischen Zentralbank (EZB), zur Not auch unbegrenzt Staatsanleihen aufzukaufen, hat die Situation sich insgesamt gebessert. Das bedeutet, dass die Zinssätze, insbesondere in südeuropäischen Ländern, zurückgegangen sind. Trotzdem ist es weiterhin so, dass wesentliche Teile des Finanzsystems immer noch im Krisenmodus operieren. Infolgedessen – man sieht es am jüngsten Global Financial Stability Report des Internationalen Währungsfonds (IWF) – ist bisher noch keine dauerhafte Gesundung eingetreten. Darüber hinaus sind im Euroraum zu viele Beschlüsse über Rettungsmaßnahmen ad hoc gefasst worden. In unserem Fall heißt das, dass sie keinen klaren Regeln gefolgt, sondern von Land zu Land und von Situation zu Situation unterschiedlich ausgefallen sind.

Der Kernpunkt dieses Beitrags soll daher deutlich machen, dass es für verbindliche Regeln und deren strikte Implementierung und Einhaltung eine Notwendigkeit gibt. Denn wir sollten uns nicht täuschen: Im Moment scheint die allgemeine Stimmung besser als die Lage zu sein. Doch die weiterhin gebliebenen Kernfragen sind relativ

leicht zu beschreiben. Eine lautet: Können wir guten Gewissens behaupten, dass Staaten, und somit die Steuerzahler, in Zukunft ausreichend gegen Krisen im Finanzsystem geschützt sind? Sie könnte auch lauten: Ist das Finanzsystem so robust, dass das grundlegende Prinzip von Eigentum und Haftung oder, anders formuliert, von Risiko und Rendite wieder eingehalten werden kann? Oder noch einmal anders formuliert: Gilt das Prinzip des „No-bail-out“ tatsächlich, so dass neben expliziten auch implizite Garantien ausgeschlossen werden können? Die Antwort auf all diese Fragen lautet: So weit sind wir noch nicht. Das hängt vor allem mit der engen Verflechtung von Staaten und Banken und der engen Verflechtung von Banken untereinander zusammen.

Banken investieren zu stark in Staatsanleihen

Erstere ergibt sich zunächst einmal durch die Aktivseite der Bankbilanzen, denn Banken investieren stark – zu stark – in europäische Staatsanleihen. Das lässt sich auch aus regulatorischen Gründen erklären: Zum einen gibt es für Banken bei Investitionen in Staatsanleihen keine Eigenkapitalunterlegung, zumindest mehrheitlich ist das nicht der Fall. Zum anderen – und das ist vermutlich gravierender – existieren für die Investitionen in Staatsanleihen keine Größenbeschränkungen. Auch in Basel III, in den Artikeln 109/145 der Capital Requirement Regulation, sind diese beiden fundamentalen Regeln nicht geändert worden.

Schaut man sich die Situation in der Praxis an, dann sieht man, wie rasch diese fehlenden Beschränkungen spürbar werden. Nehmen wir

die Ergebnisse des Stresstests im Dezember 2011 und fragen uns: Wie verhalten sich die Investitionen in Staatsanleihen zum Eigenkapital der Banken? Zur Antwort seien exemplarisch einige Länder genannt. In den griechischen Banken, die in dem Stresstest berücksichtigt wurden, wurden 400 Prozent des Eigenkapitals in griechische Staatsanleihen investiert. In Portugal sind es über 300 Prozent; in Spanien und in Italien etwa 150 Prozent; in Zypern etwas über 400 Prozent. Von letzteren wurden allerdings nur etwa 50 Prozent in heimische Staatsanleihen investiert; der Rest vermutlich überwiegend in griechische. Insofern liegt es auf der Hand, dass die Probleme von Staaten und Staatsanleihen sich unweigerlich auch auf das Bankensystem der jeweiligen Länder auswirken. Natürlich können die Probleme sich ebenso aus anderen Gründen speisen; wir müssen nur an den Immobilienmarkt und die Banken in Spanien und Irland denken, ebenso an die deutschen Landesbanken, an Fälle also, in denen die Bankenprobleme zu Staatenproblemen geworden sind.

Angesichts der Aktivseiten der Bankbilanzen ist es demnach unabdingbar, dass man über Begrenzungen der Investitionen in Staatsanleihen nachdenkt und Banken nicht weitere Anreize verschafft, um noch mehr Staatsanleihen kaufen zu können. Das gilt insbesondere für die Bedingungen der „Liquidity Coverage Ratio“, also der Frage, in welcher Form die Banken künftig Liquidität vorhalten sollen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Staatsanleihen auch in diesem Fall eine derart hervorgehobene Rolle spielen sollen.

Gläubigerbeteiligung bleibt die Ausnahme

Kommen wir zur Passivseite der Bankbilanzen und insbesondere zu den Bankgläubigern. Wie oben beschrieben, können die Probleme auch von den Banken ausgehen. Die Frage ist, was passiert dann? In dem Zusammenhang muss man leider feststellen, trotz der Bemühungen und trotz des Restrukturierungsgesetzes – zum Beispiel in Deutschland – bleibt die tatsächliche Gläubigerbeteiligung die absolute Ausnahme. Zu diesem

Themenkomplex hat die OECD eine Studie verfasst. Aus ihr geht hervor, dass es in lediglich vier Staaten – das sind Dänemark, Island, Großbritannien und die USA – in mehr als einem Fall, das heißt, in mehr als einer Bank, eine tatsächliche Gläubigerbeteiligung gegeben hat (vgl. Schich, Sebastian; Byoung-Hwan, Kim 2012: *Developments in the Value of Implicit Guarantees for Bank Debt: The Role of Resolution Regimes and Practices*, OECD Journal: Financial Markets Trends, Volume 2012 – Issue 2). Das heißt, Gläubiger werden in der Regel nicht – und wenn, dann nur in sehr geringem Maß – an dem beteiligt, was in Banken und im Finanzsystem an Schieflagen entsteht. Wenn überhaupt, scheinen Gläubiger bisher nur bei kleineren Banken beteiligt worden zu sein; bei größeren wurden sie überwiegend vom Staat entschädigt. Auf diese Weise entsteht der Teufelskreis: Die Banken, die die eingegangenen Risiken nicht mehr bewältigen können, verursachen Probleme für ihre Heimatstaaten, indem sie ihre Lasten an diese übertragen. Daraufhin geht es den Staaten schlechter, was sich auf die Staatsanleihen auswirkt und Probleme für die Banken zeitigt, die diese Staatsanleihen halten.

Schauen wir uns die einzelnen Länder an. In Irland beispielsweise konnten nach den Berechnungen von Dübel nur etwa zehn Prozent des Kapitalbedarfs der irischen Banken durch ein „Bail-in“ abgedeckt werden (vgl. Dübel, Achim 2013: *After the “Whatever-it-takes” Bail-out of Eurozone Bank Bondholders*, Working Paper). Insofern handelt es sich hier um eine Ausnahme, die man derzeit tatsächlich positiv nennen muss. In Spanien ist der Prozess dagegen deutlich schleppender verlaufen. Die Beteiligung der Gläubiger ist dort auf die lange Bank geschoben worden; vielleicht auch deshalb, weil, anders als in Irland, vorrangig einheimische Investoren betroffen waren. Allerdings hatte die Verzögerung zur Folge, dass einige der Investoren ihre Anteile an Retail-Investoren weiterreichen konnten, die ihrerseits unter dem besonderen Schutz der Politik stehen. Auch Italien scheint dem „Bail-in“ keine Priorität einzuräumen. In dem Zusammenhang müssen wir nur an den Fall der Banca Monte dei Paschi in Siena denken. Dort belaufen die

geschätzten Gläubigerverluste sich auf 224 Millionen Euro; wohingegen bei den staatlichen Verlusten bis zu 3,9 Milliarden Euro zusammengekommen sind.

Hinsichtlich Zypern gilt wieder das, was bereits oben beschrieben ist. Auch wenn die durchgeführte Gläubigerbeteiligung prinzipiell zu begrüßen ist, werden die Probleme ad hoc und ohne eindeutige Regeln gehandhabt, obwohl man diese in Zukunft auch bei Problemen anderer Länder erwarten könnte. Beispielsweise wurde in puncto Beteiligung nicht nach der Seniorität der Eigen- und dann der Fremdkapitalgeber vorgegangen. Natürlich kann man argumentieren, dass bei zyprischen Banken, bei einem Anteil an Anleihen von nur etwa zwei Prozent an der Bilanzsumme, die Beteiligung von Anleihegläubigern keinen nennenswerten Beitrag liefern würde. Hier stellt sich jedoch die Frage, ob solche Anleihen, wenn man nur lange genug wartet, immer weniger vom privaten Sektor gehalten werden, sondern stattdessen an den öffentlichen Sektor oder – siehe das Beispiel Spanien – an private Anleihegläubiger übertragen werden. Schließlich hat auch die zunächst beschlossene, dann aber wieder verworfene Beteiligung von Einlegern mit einer Summe von unter 100.000 Euro nicht zum Aufbau von Vertrauen beigetragen.

Klare Regeln werden benötigt

All diese Beispiele zeigen die dringende Notwendigkeit eines konsistenten Regelwerks auf internationaler Ebene, wie die Recovery and Resolution Directive (RRD) der Europäischen Union. Entscheidend ist hier aber nicht nur die Verabschiedung eines solchen Regelwerks, sondern vor allem deren Umsetzung. Speziell in der RRD wird die Möglichkeit des „Bail-in“ nach wie vor nicht in dem Umfang umgesetzt, wie es erforderlich wäre. Die Umsetzung soll nach dem gegenwärtigen Vorschlag erst bis zum Jahr 2018 erfolgen. Aber letztlich heißt das im Umkehrschluss: Solange dieses „Bail-in“ nicht der Regelfall ist, sondern vielmehr auf die lange Bank geschoben wird, werden für die Steuerzahler weiter-

hin Risiken entstehen. Und das bedeutet wiederum, dass es zwischen den Gläubigern von Banken und den Gläubigern von Staaten einen steigenden Risikotransfer gibt und die Steuerzahler zu stark belastet werden.

All das heißt in Summe, dass die substanzielle Gläubigerbeteiligung bisher unterblieben ist. Woraufhin sich sogleich die nächste Frage ergibt, nämlich, warum dem so ist. Denn selbstverständlich gibt es auch dafür Gründe, die man nicht so einfach unter den Tisch fallen lassen kann. In dem Zusammenhang sei die Studie von Hildebrand, Rocholl und Schulz (2013) erwähnt. Darin werden alle Wertpapiere aller deutschen Banken untersucht, und es zeigt sich, dass 80 Prozent des Portfoliowerts deutscher Banken aus Investitionen in Wertpapiere anderer Banken bestehen (vgl. Flight to Where? Evidence from Bank Investments During the Financial Crisis, Working Paper 2013). Staatsanleihen spielen hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Insofern haben wir es neben der engen Verflechtung zwischen Banken und Staaten mit einer äußerst engen Verflechtung und Vernetzung der Banken untereinander zu tun. Diese Tatsache erschwert die tatsächliche Gläubigerbeteiligung bei Banken substantiell, denn es besteht die Gefahr, dass damit Banken belastet werden, die eine systemische Bedeutung haben. Daher sind die Vorschläge im Liikanen-Bericht ausdrücklich zu begrüßen, die die Schaffung eines Bail-in-Instruments zum Inhalt haben, das nicht von anderen Banken gehalten werden kann. Davon abgesehen existieren in Europa politische Gründe, die die Gläubigerbeteiligung – wie in Spanien – bremsen. Sie bewirken, dass man darauf wartet oder hofft, dass die Lasten irgendwann auf europäischer Ebene aufgefangen werden.

Zu guter Letzt stellt sich allerdings eine generelle Frage. Sie lautet: Warum leistet Europa sich einen – im Vergleich zu den USA und Japan – dermaßen großen Bankensektor? Dazu lässt sich anführen, dass die Finanzierungsstruktur europäischer Unternehmen anders als in diesen Ländern ist, und europäische Banken eine andere Rolle als die in den genannten Vergleichsländern spielen. Trotzdem ist es verwunderlich, dass beispielsweise in Zypern das mehr als Siebenfache der Wirt-

schaftsleistung als Aktiva oder als Bilanzsumme in den Banken zu finden ist. Folglich spricht einige Evidenz dafür, dass Europa „over-banked“ ist, sprich, dass es bezogen auf die Wirtschaftsleistung zu viele Banken besitzt.

Schlussfolgerung

Das Ziel muss sein, dass die Einheit von Eigentum und Haftung wiederhergestellt und der Steuer-

zahler weitgehend geschont wird. Dieses Ziel ist noch nicht erreicht. Daher ist es dringend notwendig, dass man zügig über die stärkere Beteiligung von Gläubigern nachdenkt. Folglich sollten so rasch wie möglich wirksame Bail-in-Instrumente eingeführt werden – nicht erst im Jahr 2018 – und Kapitalanteile geschaffen werden, die ausdrücklich nicht von anderen Banken gehalten werden dürfen. Diese Elemente sind ein entscheidender und vitaler Bestandteil der zu gestaltenden Bankenunion.

Panel 2: Die europäische Bankenunion – ein zahnloser Tiger?

Impuls von Sabine Lautenschläger



Ich möchte mich der provokanten Frage widmen, ob die künftige europäische Bankenunion ein zahnloser Tiger sein wird. Die Antwort fällt mir leicht. Aller Voraussicht nach wird die europäische Bankenunion, oder besser gesagt die europäische Bankenaufsicht, sehr scharfe Zähne haben. Aber damit sie auch einen kräftigen Biss aufweisen wird, müssen noch andere Voraussetzungen erfüllt sein – um im Bild zu bleiben, wir müssen dafür sorgen, dass sie auch die Muskeln bildet, um ihre scharfen Zähne nutzen zu können.

Für die scharfen Zähne wird die Verordnung sorgen, die dem neuen Single Supervisory Mechanism (SSM) die Zuständigkeiten und die Befugnisse geben wird. Der derzeitige Entwurf der Verordnung enthält eigentlich alles, was das Herz eines Aufseher begehrt – und zwar gegenüber den 130 bis 140 Instituten, die die Europäische Zentralbank (EZB) direkt beaufsichtigen soll. Bei diesen Banken fangen die Aufgaben der EZB bei der Erteilung der Bankerlaubnis an und können bis zu deren Entzug gehen, die Zuständigkeiten reichen von der Anteilseignerkontrolle bis hin zur Überwachung der Institute in Bezug auf alle aufsichtlich relevanten Kategorien: Dabei geht es unter anderem um Eigenmittelanforderungen, Verbriefungen, Großkredite, Liquidität, Leverage und Veröffentlichungspflichten, um nur einige

Kategorien zu nennen. Neben diesen quantitativen Vorgaben soll die EZB auch sicherstellen, dass die qualitativen Vorgaben eingehalten werden, also die Regelungen zur Unternehmensführung – einschließlich Vergütungsregeln – und die zum Risikomanagement. Dazu wird sie Prüfungen vornehmen und Stresstests anordnen dürfen. Sie wird Aufsichtsaufgaben im Zusammenhang mit Sanierungsplänen und frühzeitiger Intervention bei Kreditinstituten wahrnehmen, die sich in Schwierigkeiten befinden.

Das ist aber noch nicht alles. Wenn etwa nicht abgedeckte Risiken oder Mängel im Risikomanagement entdeckt werden, wird die EZB die Institute verpflichten können, zusätzliche Eigenmittel oder Liquidität zu halten. Sie kann verlangen, dass die Banken zusätzliche Rückstellungen bilden, bestimmte Geschäftsbereiche einschränken oder veräußern, sofern diese Geschäftsbereiche für die Solidität des Instituts mit zu großen Risiken verbunden sind. Und die Liste der aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten geht noch weiter: Die EZB wird die variable Vergütung auf einen Prozentsatz der Nettoeinkünfte begrenzen können, wenn diese Vergütung nicht mit der Erhaltung einer soliden Eigenmittelausstattung zu vereinbaren ist. Oder sie kann in Zukunft Ausschüttungen verbieten oder Geschäftsleiter abberufen. Die Bankenrichtlinie bzw. zukünftig die CRD IV und die CRR geben der EZB die Möglichkeit, Geldstrafen in Millionenhöhe zu verhängen. Sie sehen also, da kommen einige scharfe Zähne zusammen.

Zähne kann die EZB aber auch den Banken zeigen, die sie nicht direkt beaufsichtigen wird. So soll die EZB die Art und Weise prägen, wie nationale Aufseher ihre Aufgaben gegenüber den verbleibenden Banken erfüllen sollen bzw. müssen. Sie kann von diesen Instituten jederzeit

direkt Informationen anfordern oder allgemeine Untersuchungen und Prüfungen vor Ort durchführen. Die EZB wird sogar das Recht haben, die Aufsicht über einzelne Banken an sich zu ziehen, wenn dies „für die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist“ (Artikel 5 Absatz 5b SSM-VO).

Die EZB wird also mit den Befugnissen oder Zähnen ausgestattet sein, die auch die nationalen Aufseher in der Regel bereits hatten. Die europäische Bankenaufsicht kann, wenn sie richtig konzipiert ist, aber früher und härter zubeißen. Mit tiefen Einblicken quer über nahezu zwei Dutzend Finanzplätze hinweg kann der SSM den europäischen Bankenmarkt aus der Gesamtperspektive betrachten, wie es bislang kein Aufseher in Europa konnte. Und der SSM hat eine bessere Zahnstellung als nationale Aufseher, da diese anfällig für nationale Erwägungen sein können. Auch dies ist ein nicht zu unterschätzender Vorteil, da ein solcher „Home Bias“ wegen der starken, grenzüberschreitenden Vernetzung des Finanzsektors Probleme von einem Land ins andere tragen kann.

Die entscheidende Frage ist also nicht, ob die EZB zubeißen kann, sondern ob sie den Willen und die Kraft dazu aufbringt. Wie bekommt der Tiger also Biss?

Damit die EZB ihre Zähne auch gezielt einsetzen kann, braucht sie die Erfahrung und das Wissen der nationalen Aufseher. Denn für eine erfolgreiche Aufsicht über deutsche Institute beispielsweise benötigt man eben nicht nur die Befugnisse zu handeln, sondern die Kenntnisse über nationale Wirtschaftszweige, Märkte und Marktstrukturen, über das nationale Rechtssystem, Infrastrukturen und letztendlich die Erfahrung aus der laufenden Aufsicht, über den Zustand und die Risikolage der nationalen Institute. Und da es zudem schlicht unmöglich ist, im nächsten Jahr eine komplett neue, handlungsfähige Aufsicht aus der Taufe zu heben, muss man sie auf den vorhandenen Strukturen aufbauen.

Damit der SSM erfolgreich sein wird, muss die EZB zusammen mit den nationalen Aufsehern einen gemeinsamen Aufsichtsansatz entwickeln. Im Aufsichtsansatz muss nicht nur die Aufgaben-

teilung zwischen nationalen Aufsehern und der EZB klar geregelt werden. Er muss meines Erachtens so konzipiert sein, dass die Vorteile einer grenzüberschreitenden Überwachung voll ausgespielt werden können, während die Schwächen der Zentralisierung, etwa die „Distanz“ zu den Instituten, möglichst gering gehalten werden. Damit dies klappt, muss vor allem der Informationsfluss stimmen. Gemischte Aufsichtsteams, bestehend aus Mitarbeitern der EZB und nationaler Aufsichtsbehörden, sind dabei der Dreh- und Angelpunkt.

Damit der SSM Biss bekommt, muss auch die Entscheidungsfindung vernünftig organisiert sein. Zu viele Gremien oder ein komplizierter Abstimmungsprozess können aber aufsichtliches Handeln verlangsamen. Meines Erachtens muss darüber hinaus das Organ, das die Verantwortung für aufsichtliches Handeln und das Reputationsrisiko trägt, Entscheidungen gestalten können – und wie es in der Aufsicht in Krisenzeiten nötig ist, innerhalb kürzester Zeit. Wie soll also die Entscheidungsstruktur innerhalb des SSM aussehen? Oberstes Entscheidungsgremium ist und bleibt der EZB-Rat, da dies im EU-Primärrecht so festgelegt ist. Das geplante Aufsichtsgremium, das „Supervisory Board“, ist für die Planung und Ausführung der Bankenaufsicht zuständig und unterbreitet dem EZB-Rat vollständige Entscheidungsvorlagen. Eine Schlichtungsstelle soll mögliche Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Gremien beilegen. Ob hier die Strukturen, die die SSM-Verordnung im Entwurf vorsieht, diesem Anspruch gerecht werden?

Die Beißkraft des europäischen Aufsichtsmechanismus hängt nicht nur von der internen Organisation ab, sondern auch vom Verhältnis zu anderen europäischen Institutionen.

Dabei sei die bereits bestehende Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) erwähnt. Die Schnittstellen zwischen EBA und SSM für Themen wie etwa Krisenmanagement, Konvergenz der Aufsichtspraxis oder Stresstests müssen sauber und eindeutig geregelt werden. Das Gleiche gilt für das Verhältnis des SSM zu den nationalen Makroaufsehern und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken.

Die entscheidende Schnittstelle wird schließlich zu einem europäischen Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus bestehen; er ist als zweites Standbein der Bankenunion unverzichtbar. Bis zu seiner Gründung müssen diese Funktion die entsprechenden nationalen Behörden ausfüllen.

Mein Fazit: Die europäische Bankenaufsicht hat also scharfe Zähne. Für den kräftigen Biss muss noch einiges getan werden – das kommende Jahr wird zeigen, welche Aufstellung die neue Aufsicht erhält. Wir, die Bundesbank, werden uns nach Kräften dafür einsetzen, dass aus dem Tiger keine Schmusekatze wird.

Panel 2: Die europäische Bankenunion – ein zahnlöser Tiger?

Impuls von Beatrice Weder di Mauro



Die Einigung der Staats- und Regierungschefs vom Juli letzten Jahres, eine Bankenunion in der Euro-Zone einzuführen, war wahrhaft ein enormer Fortschritt in Richtung Stabilisierung und Festigung der Euro-Zone. Ob aus dem Riesenschritt dennoch ein Trippelschritt wird, hängt von der Ausgestaltung der Bankenunion ab. Dazu sind drei Fragen relevant: wie, wer und wann.

Zuerst zur Frage des Wie der Bankenunion

Obwohl es die schwierigste Frage zu sein scheint, ist es dann die einfachste, wenn man sich gleichsam auf die grüne Wiese begibt und fragt: „Wie wäre die optimale Ausgestaltung?“ Wenn wir einen Moment von allen Hindernissen und Unwägbarkeiten der momentanen Ausgangslage absehen, dann wird deutlich, dass eine optimale Bankenunion im Endausbau aus drei Pfeilern bestehen muss: erstens einer gemeinsamen Aufsicht, zweitens einem Abwicklungsregime und drittens einer funktionierenden Einlagensicherung.

Die gemeinsame europäische Aufsicht muss auf alle Banken Zugriff haben, denn neue Systemrisiken können nicht nur in den wohlbekannten Orten entstehen.

Das europäische Abwicklungs- und Restrukturierungsregime muss mit einem Fonds ausgestattet sein, der sich aus risikogewichteten Beiträgen der Mitgliedsbanken speist. Dieser Fonds sollte nicht von vornherein in der Höhe begrenzt werden, damit die Haftung des Steuerzahlers im Hintergrund möglichst gering bleibt.

Nach dem Vorbild der amerikanischen Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ist das Abwicklungsregime mit hoher Unabhängigkeit und einem klaren Mandat zu versehen. Das Mandat muss lauten: „least cost resolution“; Restrukturierungen und Abwicklungen sind so zu gestalten, dass die Mittel des Fonds (und die dahinter stehende Garantie des Steuerzahlers) möglichst wenig beansprucht werden.

Warum ist das wichtig? Weil ansonsten die Anreize weiterbestehen, zu wenig und zu spät einzugreifen. Diese Anreize bestehen einerseits, weil auf das „Prinzip Hoffnung“ gesetzt wird und andererseits, weil es in der Regel politischen Widerstand gibt gegen Abwicklung und Verlustverteilung.

Nur mit einem klaren und überprüfbaren Mandat wird eine unabhängige Restrukturierungsbehörde die Lastenverteilung unter den Gläubigern erwirken und gleichzeitig die systemischen Aktivitäten schützen.

Wie der Fall Zypern jetzt gerade eindrücklich gezeigt hat, kann die Einlagensicherung nicht vom Abwicklungsregime getrennt betrachtet werden, denn es geht in beiden Fällen darum, wie und in welcher Reihenfolge die Gläubiger einer Bank zur Haftung herangezogen werden. Die amerikanische FDIC kombiniert die beiden Funktionen, sie ist gleichzeitig ein Einlagensicherungs- und Abwicklungsregime.

Zuletzt ist noch zu klären, wie die Lastenteilung im Falle, dass es tatsächlich zu Verlusten des Fonds käme, aussieht? Wie wäre die Beteiligung der Steuerzahler über Länder hinweg zu regeln? Der Gewinn- und Verlustverteilungsschlüssel des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Europäischen Zentralbank (EZB) scheint hier nicht angebracht, da er sich an der Größe der Länder orientiert. Zielgenauer wäre ein Schlüssel, der auf die (ex ante) Risiken der beteiligten Banken abstellt. Nach einer solchen Risikobemessung würden schließlich auch die Beiträge der Banken eingezogen. Die Einnahmen aus einer möglichen Finanztransaktionssteuer wären nur eine sehr ungenaue Annäherung für diese Risiken.

Dann zur Bankenunion – Wer?

Wer sollte die zentralen Pfeiler der Bankenunion tragen?

Das Abwicklungsregime sollte außerhalb der EZB angesiedelt werden. Dies allerdings nicht, weil das Abwicklungsregime näher an der Politik sein soll – im Gegenteil. Wie oben erläutert muss es ein präzises Mandat und Unabhängigkeit von der Politik haben, wenn es effektiv sein soll. Hier gilt es also, eine neue eigenständige europäische Institution zu schaffen. Im Übergang zur langfristigen Lösung könnte sie beim ESM angesiedelt werden.

Die Aufsicht – so ist es beschlossen – kommt in die EZB. Das sieht man in Deutschland mit Sorgen, denn es wird befürchtet, dass die Unabhängigkeit der EZB verloren geht oder die Aufsicht zu wenig demokratischer Kontrolle unterliegt.

Zunächst ist aber zu bemerken, dass gemäß den Baseler Grundsätzen die Aufsicht unabhängig sein sollte. Die Aufsicht hat zwar die Aufgabe, die Institute zu überwachen und im Vorfeld einer Schieflage korrigierend einzugreifen; wenn sie aber nicht unabhängig agiert, dann wägt sie ständig ab zwischen dem Ziel der Finanzstabilität und politischen Kriterien. Und dadurch entstehen oft die größeren Probleme, weil die Bilanzen nicht genügend schnell bereinigt werden. Gerade in

Deutschland, in dem eine enge Verbindung zwischen Politik und öffentlich-rechtlichen Banken herrscht, ist eine unabhängige Aufsicht umso wichtiger.

Die Erfahrungen in der Euro-Zone zeigen, dass sich die nationalen Aufsichten oftmals mehr als Schutzschild für ihre Institute verstanden haben denn als Garanten der Finanzstabilität. Das war schließlich auch ein Grund, weshalb die Stresstests der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) nicht zu Transparenz und Beruhigung (sondern zum Gegenteil) beigetragen haben: Die Märkte wie auch die Aufseher untereinander misstrauten den Angaben der nationalen Aufsichten. Sie vermuteten überall Beschönigung und Schutzverhalten. Diesen kontraproduktiven Protektionismus kann nur eine europäische Aufsicht durchbrechen.

Aber muss sie denn bei der EZB sein? Nein, nicht zwingend, aber es ist immerhin die große Mehrheit von Ländern, in denen die Geldbehörde auch die Aufsichtsbehörde ist (auch Notenbanken, die selbst Zuständigkeit für die Geldpolitik haben wie die Bank of England). Aus der empirischen Evidenz ist eine klare Überlegenheit des Trennsystems jedenfalls nicht festzustellen. Das deutsche System kann keinen Vorbildcharakter reklamieren; dazu sind die eingesetzten öffentlichen Mittel und Garantien in der letzten Bankenkrise viel zu hoch gewesen.

Und auch in Deutschland wollte die Regierung im letzten Koalitionsvertrag die Aufsicht noch in die Bundesbank integrieren. Damit hätte man sich jetzt einige Schwierigkeiten bei der Vertretung in der europäischen Aufsicht erspart. Übrigens hatte der Sachverständigenrat über Jahre hinweg für diese Lösung geworben.

Das Problem von möglichen Zielkonflikten zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht wird durch Externalisierung ebenfalls nicht automatisch gelöst. Wenn zwei unterschiedliche Behörden mit teilweise entgegengesetzten Mandaten versehen werden, ist die Auseinandersetzung vorprogrammiert und dies kann gerade in der Krise kontraproduktiv sein.

Und schließlich zur Bankenunion – Wann?

Das ist eindeutig die schwierigste Frage, denn es geht darum, wie mit der jetzt laufenden Krise und mit den Altlasten in den Bankbilanzen umzugehen ist.

Soll die volle Bankenunion erst in 20 Jahren kommen, wenn alle Altlasten irgendwie verschwunden sind, aus der Welt geräumt sind? Oder brauchen wir sie gerade jetzt?

Das Problem stellt sich mit besonderer Vehemenz in Ländern, in denen die Altlasten in den Bankbilanzen den Staat überfordern. Das war der Fall in Irland, das wegen der vollständigen (wenn auch nicht ganz freiwilligen) Garantie für seine Bankgläubiger in die Überschuldung geriet. Eine Überschuldung wäre auch in Zypern unvermeidlich gewesen, hätte es die Bankgläubiger gesamthaft garantieren wollen. Was also tun, wenn die Altlasten im Finanzsystem so groß sind, dass sie den Staat an den Rand der Insolvenz bringen?

Eine verlockende Alternative ist es, die Probleme nicht aufzudecken – und die Vermutung vieler ist, dass das die Alternative ist, die bisher gewählt wurde. Wie schon oben ausgeführt, besteht die Versuchung immer, die Lasten nur

unvollständig aufzudecken. Diese Versuchung jedoch ist besonders groß, wenn keine sinnvollen Instrumente zur Hand sind, falls die Aufdeckung zur Überforderung des Systems führt. Die Gefahr, dass Verschleppung die Leidenszeit unnötig verlängert, ist nicht kleinzureden: Japan lässt grüßen.

Daraus folgt, dass der europäischen Aufsicht und dem Restrukturierungsregime auch in der Aufdeckung und Bewältigung der Altlasten eine wichtige Rolle zukommen sollte. Die Restrukturierungsbehörde ist schnellstens auf die Beine zu stellen. Sie sollte sich um die „Bad Banks“ und wo nötig um „Bail-in“ kümmern (wobei die garantierten Einlagen ebenso geschützt sein müssen wie andere systemrelevante Teile); der ESM kann zur Rekapitalisierung und Kontrollübernahme der „Good Banks“ dienen. Das Ziel muss es sein, die Bilanzen zuverlässig zu säubern und damit die Grundlage für ein stabiles System zu legen.

Die Bankbilanzen sind damit weitgehend von den Bilanzproblemen der Staaten zu trennen. Um das Verschuldungsproblem der Staaten sollte sich nicht die EZB kümmern müssen, sondern hier ist eine fiskalische Lösung nötig. Die beste erscheint mir nach wie vor der Schuldentilgungspakt des Sachverständigenrats.

Panel 3: Die Architektur der Fiskalunion in Europa

Impuls von Klaus Regling



Die Macht des Bundespräsidenten ist in Deutschland die Macht des Wortes. Deshalb überrascht nicht, dass Bundespräsidenten oft mit prägnanten Reden in Erinnerung bleiben. Im Fall von Horst Köhler ist es ein Interview von Mai 2008, in dem er sagte, „dass sich die internationalen Finanzmärkte zu einem Monster entwickelt haben, das in die Schranken verwiesen werden muss“. Die Tatsache, dass mit Köhler ein ehemaliger Chef des Internationalen Währungsfonds und ein früherer Finanzstaatssekretär sprach, verleiht seiner Monster-Äußerung ganz besonderes Gewicht. Köhlers Aussage prägt die Diskussion über die Krise und die Rolle der Finanzmärkte dabei bis zum heutigen Tag. Das belegt der Name, den Sie dieser Konferenz gegeben haben.

Die Erfahrung seit Köhlers Rede zeigt: Das Monster ist wählerisch bei seinen Opfern. Deutschland oder Finnland etwa, die derzeit mit recht soliden Haushaltsdaten überzeugen, müssen keine Attacken fürchten. Mitgliedsstaaten der Währungsunion, die mit hohen Defiziten, oft auch mit hohen Schuldenständen und geringer Wettbewerbsfähigkeit kämpfen, wurden dagegen seit dem Ausbruch der Euro-Staatsschuldenkrise im Mai 2010 immer wieder „angefallen“.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der lange vor dem Ausbruch der aktuellen Krise entwor-

fen und zwischenzeitlich reformiert wurde, bietet Antworten auch auf die gegenwärtigen Herausforderungen. Die Grundvorgabe ist, dass alle Mitgliedsstaaten mittelfristig ausgeglichene Haushalte oder sogar Überschüsse anstreben sollten. Vorübergehend sind geringfügige Defizite erlaubt, aber sie sollten die Grenze von drei Prozent der Wirtschaftsleistung nicht überschreiten. Die Logik dahinter ist, dass Staaten in Konjunkturabschwüngen oder Krisensituationen nur dann gefahrlos die Staatsausgaben hochfahren können, wenn die Ausgangslage solide ist. Beim Schuldenstand legt der Pakt eine Obergrenze von 60 Prozent der Wirtschaftsleistung fest.

Natürlich gibt es für diese Zielwerte, insbesondere beim Defizit, keine harte wissenschaftliche Begründung. Doch die Erfahrung zeigt, dass Regierungen bei rapidem Defizitabbau unter akutem Marktstress meist keine andere Wahl haben, als ökonomisch sinnvolle und wachstumsfördernde Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur zu kürzen. Beim Schuldenstand gibt es auch empirische Studien, die den Sinn einer Obergrenze wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt rechtfertigen.

Der Krisenverlauf in der Währungsunion und die Entwicklungen einzelner Euro-Staaten zeigen zudem den tieferen Sinn der Regeln des Pakts. Nach dem Ausbruch der Krise in Europa erhöhten viele Länder bewusst die Staatsausgaben – weil sie ihre Banken stützten, weil sie den Wachstumseinbruch abfederten, oder aus beiden Gründen, wie etwa in Deutschland. Deutschland konnte diese Leistung stemmen, weil zuvor wirkliche Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unternommen worden waren und weil die deutsche Wirtschaft dank der Agenda-Reformen von vor nunmehr zehn Jahren deutlich an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen hatte. Die Aufwen-

dungen zur Konjunkturstützung und zur Hilfe für den Finanzsektor hierzulande sind beeindruckend: Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation ILO wendete Deutschland mit den beiden Stimulus-Programmen 2008 und 2009 zwischen 3,0 und 3,6 Prozent der Wirtschaftsleistung auf. Hinzu kam in dieser Zeit noch die Stützung des deutschen Finanzsektors im Volumen von sage und schreibe 20 Prozent. Trotz dieser Aufwendungen zweifelten die Finanzmärkte nie an der deutschen Kreditwürdigkeit. Das Monster ließ Deutschland in Frieden.

Euro-Staaten mit schlechterer Ausgangslage mussten hingegen bittere Erfahrungen machen. Griechenland ist zwar ein Einzelfall beim Ausmaß der wirtschaftlichen Probleme und bei der Schwäche von Politik und Verwaltung. Doch die Entwicklung in Griechenland erschütterte nachhaltig das Vertrauen der Märkte in andere verwundbare Mitgliedsländer – Irland, Portugal, Spanien, Italien. Das Monster hatte Blut gerochen und wollte mehr.

Die Währungsunion musste Erfahrungen machen, mit denen die Gründer des Euro nicht gerechnet hatten. Einige Länder kamen in eine Lage, in der die Finanzmärkte ihnen nur noch zu horrend hohen Zinsen und am Ende nicht einmal zu Hochzinsen Kredit gewähren wollten. In dieser Lage beschlossen die Euro-Staaten, zunächst die temporäre Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und später dann den permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus, den ESM, zu schaffen.

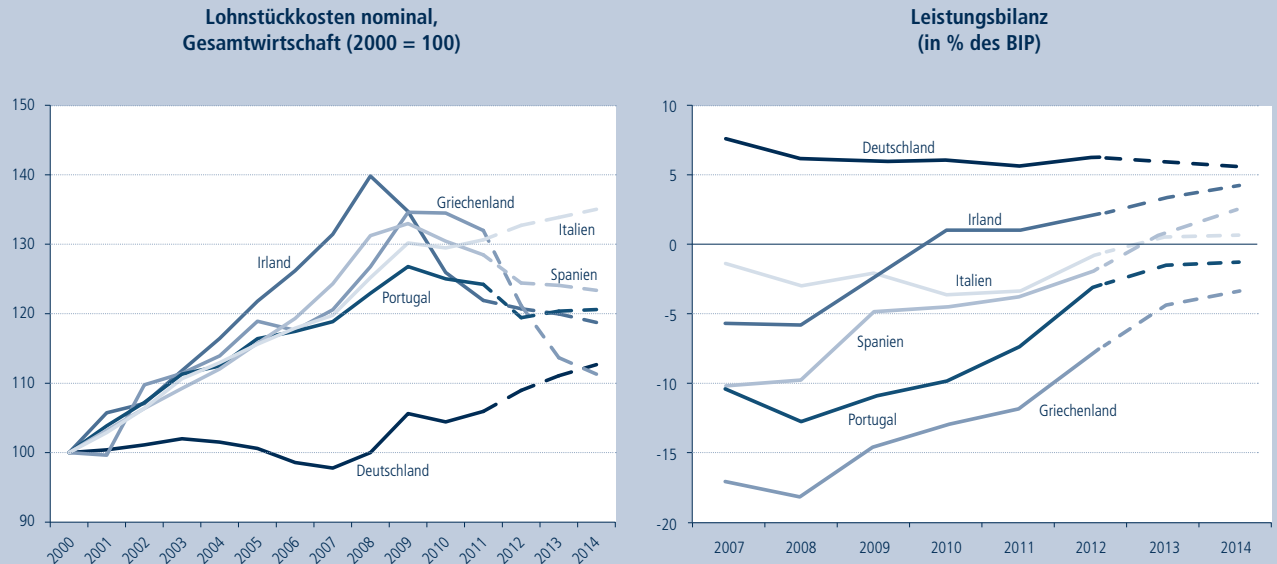
Aufgabe der Rettungsschirme ist es, gegen strenge Auflagen wie Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen vorübergehend Kredite zu gewähren, Kredite also, die die Finanzmärkte zu diesem Zeitpunkt verweigern. Das Modell dafür lieferte der Internationale Währungsfonds in den vergangenen Jahrzehnten in Dutzenden von Ländern. Durch die Darlehen wird den Krisenländern Zeit gekauft, die sie dazu nutzen müssen, ihre Wirtschaft von Grund auf zu überholen und anzupassen. Das Ziel ist es, dass die Länder nach einer befristeten Übergangszeit wieder auf eigenen Beinen stehen können, indem sie verlorene Wettbewerbsfähigkeit herstellen und so das Vertrauen der Märkte und die Kreditwürdigkeit

zurückgewinnen. Dem Monster muss der Grund für Angriffe genommen werden.

Relevante Daten zeigen, dass die Strategie wirkt und das Monster zum Rückzug veranlasst. Jüngsten Daten der EU-Kommission zufolge gibt es in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien beeindruckende Entwicklungen beim Wiederherstellen der Wettbewerbsfähigkeit (siehe Abbildung 1). In allen vier ESM-Programmstaaten sinken die Lohnstückkosten deutlich. Gleichzeitig bauen alle verletzbaren Staaten ihre Leistungsbilanzdefizite ab, in einigen Fällen sind erste Überschüsse zu verzeichnen. All das sind klare Hinweise darauf, dass diese Länder tiefgreifende Anpassungen ihrer Volkswirtschaften durchlaufen und so wieder wettbewerbsfähig werden. Ähnlich beeindruckend sind die Fortschritte in der Haushaltspolitik (siehe Abbildung 2). Der Abbau der Defizite kommt gut voran, auch wenn die Fortschritte in der Rezession nicht so schnell kommen wie ursprünglich erhofft. Nimmt man die 17 Euro-Staaten als Ganzes, so steht die Währungsunion bei der Defizitentwicklung inzwischen deutlich besser da als die anderen großen industrialisierten Währungsräume – die USA, Japan und Großbritannien. Irland und Portugal sind dabei, das Monster zu besiegen und den Zugang zu den Finanzmärkten zurückzugewinnen. Die Tatsache, dass Irland Anfang März den informellen Test für Marktzugang mit der erfolgreichen Emission einer zehnjährigen Staatsanleihe bestand, ist ein spektakulärer Erfolg. Ehrlich gesagt fehlt mir manchmal das Verständnis dafür, dass vor allem in Deutschland diese Fortschritte der Antikrisen-Strategie oft nicht wahrgenommen werden und viele Kommentatoren so tun, als sei nichts geschehen.

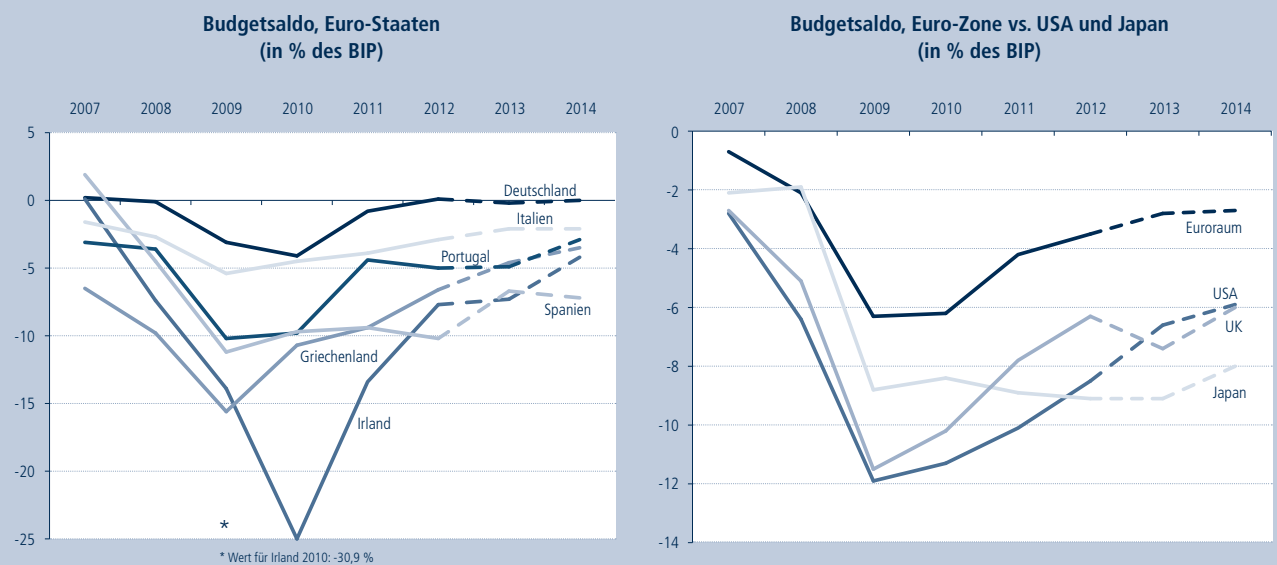
Mit der Schaffung von EFSF und ESM wurde eine wichtige Lücke geschlossen im institutionellen Design der Währungsunion. Der Rettungsschirm hat einen wichtigen Anteil daran, dass Restzweifel am Bestand des Euroraums ausgeräumt wurden. Ebenfalls entscheidend war natürlich die Entscheidung der Europäischen Zentralbank, mit OMT (Outright Monetary Transactions) ein Instrument zu schaffen, das die Märkte von der Entschlossenheit der Währungsunion zur Selbstbehauptung überzeugt. In diesem

Abbildung 1:

Die Strategie wirkt – Wettbewerbsfähigkeit steigt

Quelle: Eurostat, Europäische Kommission – Winterprognose 2013.

Abbildung 2:

Die Strategie wirkt – Erfolge in der Haushaltspolitik

Quelle: Europäische Kommission – Winterprognose 2013.

Zusammenhang will ich betonen, dass ein Land nur dann auf OMT hoffen kann, wenn es Marktzugang hat und sich einem ESM-Programm mit den damit verbundenen Reformvorgaben unterwirft.

Diese entscheidenden Schritte wie die Schaffung des ESM werden begleitet von Anstrengungen auf der europäischen und der nationalen Ebene, die noch vor kurzem kaum vorstellbar schienen. So wurde seit dem Ausbruch der Krise eine sehr viel engere und verbindlichere Abstimmung bei der Fiskal- und Wirtschaftspolitik unter den Euro-Staaten beschlossen. Dieser Prozess bringt Europa auf dem Weg zur Fiskalunion ein großes Stück voran.

Elemente davon sind die Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dazu gehören neue Abstimmungsregeln unter den Euro-Finanzministern, die es so gut wie unmöglich machen, Mehrheiten gegen wirtschafts- und fiskalpolitische Empfehlungen der EU-Kommission an einzelne Mitgliedsstaaten zu organisieren. Ein weiteres wichtiges Element ist der Fiskalpakt. Seinen Vorgaben zufolge darf das strukturelle Defizit nicht über 0,5 Prozent der nominalen Wirtschaftsleistung liegen. Außerdem müssen alle Unterzeichnerstaaten nach den Vorgaben des Fiskalpakts in ihrer nationalen Gesetzgebung eine Regel verankern, die

sie auf einen ausgeglichenen Haushalt verpflichtet. Hinzu kommen Frühwarn- und Korrektursysteme zur Vermeidung volkswirtschaftlicher Ungleichgewichte in den Euro-Staaten und das sogenannte Europäische Semester, das die nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken in einen systematischen europäischen Abstimmungsmechanismus einbindet.

Mit dem ESM, den Möglichkeiten der EZB und den europäischen Koordinierungsinstrumenten wird der Euroraum nicht zu einem Staat. Wohl aber werden die 17 Länder zu einer beispiellos eng verzahnten Union, enger, als es vielen Menschen bewusst ist. Voraussetzung für das gute Funktionieren dieser gestärkten Währungsunion ist, dass sich alle Euro-Staaten an die verstärkten Regeln halten, die sie sich als Lehre aus der Krise selbst gegeben haben. Das gilt besonders für Deutschland und Frankreich, die beiden wichtigsten Volkswirtschaften, die eine Beispielfunktion für die anderen Mitglieder der Währungsunion haben und von denen die Entwicklung des Euroraums entscheidend abhängt. Die Instrumente, mit denen die Währungsunion das Monster zähmen kann, sind heute jedenfalls alle vorhanden. Ob der Domestizierungsakt nachhaltig gelingt, ist letztlich eine Frage des politischen Willens der Eurostaaten selbst.

Panel 3: Die Architektur der Fiskalunion in Europa

Impuls von Clemens Fuest



Ich möchte in meinem Vortrag weniger über die konkreten Institutionen der Währungsunion sprechen, als vielmehr etwas grundsätzlicher an die Frage herangehen: Welche Fiskalunion braucht eine Währungsunion? Oder: Braucht sie überhaupt eine Fiskalunion?

Wenn man sich die politische Debatte dazu anhört, dann klingt es beinahe so, als sei die Lösung klar. Der eine Satz, der wie ein Mantra wiederholt wird, lautet: Eine Währungsunion braucht eine politische Union. Das erweckt den Eindruck, als gäbe es eigentlich nur ein Modell für eine Fiskalunion. Das erinnert an einen Aphorismus des britischen Philosophen Bertrand Russell: „Wenn alle Experten sich einig sind, ist Vorsicht geboten.“

Meiner Auffassung nach gibt es verschiedene Modelle für eine Fiskalunion. Jedes dieser Modelle ist nicht notwendigerweise falsch oder richtig. Wichtig ist allerdings, dass die Geldordnung – also die Frage: Wer ist verantwortlich für die Geldpolitik? –, die Finanzmärkte und die fiskalpolitischen Zuständigkeiten sinnvoll aufeinander abgestimmt sind. Hier darf es keine Widersprüche geben.

Ich würde gern zwei Gestaltungsmöglichkeiten für eine Fiskalunion vorstellen, die idealtypisch sind und sich diametral gegenüberstehen,

die aber meiner Meinung nach beide möglich sind. Beide haben Vor- und Nachteile, keine funktioniert perfekt. Aber die Unterscheidung zwischen diesen beiden idealtypischen Modellen hilft zu verstehen, in welche Richtung sich Europa bewegt und ob es Kompromissmöglichkeiten zwischen diesen beiden Modellen gibt.

Zunächst einmal kann man meines Erachtens nicht über eine Fiskalunion sprechen, ohne den Zusammenhang zu den Finanzmärkten und zur Geldpolitik zu sehen. Das wird deutlich, wenn man sich die Zeit vor der Europäischen Währungsunion, vor der Euro-Zone, in Erinnerung ruft: Jedes Land hatte seine eigene Notenbank. Die Finanzmärkte waren so aufgestellt, dass Banken für Staatsanleihen kein Eigenkapital vorhalten mussten, weil Staatsanleihen als sicher galten. Dieses Arrangement hatte seine Vor- und Nachteile, aber es hatte eine gewisse innere Logik. Denn bei diesem Arrangement hatte der Staat Zugang zu seiner eigenen Notenbank. Das heißt, wenn die Staatsverschuldung zu hoch wurde, äußerte sich das nicht in einem Staatsbankrott, sondern in einer Inflationierung der Währung. Dies wiederum bedeutete, dass der Nominalwert von Staatsanleihen stabil war.

Seinerzeit konnte also ein Staat, solange er nur in seiner eigenen Währung verschuldet war, nicht zahlungsunfähig werden. Staatliche Finanzkrisen äußerten sich in Hyperinflation, aber nicht in Zahlungsunfähigkeit. Gerade in entwickelten Industrieländern kam es glücklicherweise nicht zur Hyperinflation, sondern es gab in manchen Ländern etwas mehr Inflation und Wechselkursabwertung, in anderen weniger. Aber im Großen und Ganzen ist dieses Arrangement einigermaßen stabil.

Man erkennt gleich, dass man das Vertrauen an den Finanzmärkten bei diesem Arrangement

ganz gut aufrechterhalten kann: nämlich mit dem Zugang zur Notenbankfinanzierung. Das ist ein ganz entscheidender Punkt.

Mittlerweile leben wir mit der Euro-Zone, das heißt die nationalen Regierungen haben den Zugang zur Notenbankfinanzierung verloren. Das ist auch sinnvoll so. Man hat in die gemeinsame Verfassung geschrieben: Kein Staat darf sich Geld bei der gemeinsamen Notenbank leihen. Denn wenn das so wäre, könnte sich jeder einzelne Staat auf Kosten der anderen Staaten verschulden, konsumieren und am Ende die gemeinsame Währung ruinieren.

Eines hat man aber vergessen: Wäre die No-bail-out-Regel durchgehalten worden, hätte dies zur Konsequenz gehabt, dass der Nominalwert von Staatsanleihen nicht mehr sicher gewesen wäre. Wenn ein Staat jetzt in Schwierigkeiten kommt, kann er eben nicht zu seiner Notenbank gehen und sagen: Drucke Geld. Diesen Punkt, dass der Nominalwert von Staatsanleihen nicht mehr sicher ist, hätte man bedenken müssen bei der Gründung der Währungsunion. Der Realwert von Staatsanleihen war nie sicher. Aber das ist kein Problem für die Banken, wenn auch ihre Verbindlichkeiten nominal definiert sind.

Es gab also bei der Gründung der Währungsunion eine „vergessene Reform“: die Reform des Finanzsektors. Man hat einfach vergessen zu überlegen: Wie hat eigentlich das alte Arrangement funktioniert? Warum war es stabil? Sonst hätte man erkennen müssen, dass hier eine Lücke besteht, dass Staatsanleihen in der Währungsunion eben nicht mehr so sicher sein konnten wie in einer Welt mit nationalen Währungen. Die Banken hätten nicht weiterhin so relativ schlecht kapitalisiert sein und vor allem nicht so viele Staatsanleihen halten dürfen. In der Zeit vor der Euro-Zone war das möglich. Aber in der Euro-Zone nicht. Da die Reform des Finanzsektors nicht stattgefunden hat, konnte das neue Arrangement nicht funktionieren.

Das ist übrigens etwas, was Ökonomen vorhergesehen und vielfach beschrieben haben. Allerdings wollte die Politik aus einer Reihe von Gründen nichts davon hören und hat eben den Fehler gemacht, in die Währungsunion zu stolpern, ohne entsprechende Vorkehrungen getrof-

fen zu haben. Nun müssen wir diesen Fehler korrigieren. Ich sehe dazu zwei Möglichkeiten.

Die erste Möglichkeit besteht darin zu versuchen, die Zeit zurückzudrehen und in die Welt vor der Europäischen Währungsunion zurückzukehren. Das heißt, wir lassen den Finanzsektor, wie er ist: schwach kapitalisiert. Wir fordern keine Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen. Schlägt die Politik diesen ersten Weg ein, dann muss sie den nationalen Regierungen den Zugang zur Notenbankfinanzierung gewähren, wenn es hart auf hart kommt. Das aber bedeutet, dass nicht jedes einzelne Land in der Währungsunion darüber entscheiden kann, wie viele Schulden es bei der Notenbank macht. Dann wird eine zentrale Kontrolle der Fiskalpolitik notwendig, das heißt, es braucht einen europäischen Zentralstaat.

Das ist das erste Modell einer Fiskalunion. Man kann es mögen oder auch nicht. Aber es ist ein Arrangement, das im Prinzip funktionieren kann. Im Finanzsektor muss nicht viel umgebaut werden, wohl aber die Verteilung der Entscheidungskompetenzen in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Erforderlich ist eine Art europäischer Zentralstaat mit weitgehenden Befugnissen. Es ist klar, dass der Deutsche Bundestag gerne weiterhin über bestimmte Fragen abstimmen möchte, etwa darüber, wie hoch in Deutschland die Steuern sind oder wie groß das Staatsbudget ist. Das ist bei diesem ersten Arrangement dann allenfalls noch eingeschränkt möglich.

Natürlich kann man, solange die Schulden nicht zu hoch sind, dem Bundestag einen gewissen Entscheidungsspielraum einräumen. Aber wenn es schwierige Zeiten gibt und Verschuldungsgrenzen überschritten werden, wandert das Recht, über die Höhe der Schulden der einzelnen Länder zu entscheiden, nach Brüssel. Darüber müssen wir uns im Klaren sein. Daraus ergeben sich viele Fragen, in erster Linie die Frage der demokratischen Legitimierung der Entscheidungen in Brüssel. Insgesamt ist eine solche zentralistische Fiskalunion aber ein Arrangement, das funktionieren kann.

Die Alternative zur zentralistischen Fiskalunion wäre eine Lösung, in der die nationale Souveränität in der Fiskalpolitik im Prinzip erhal-

ten bleibt und in der bei Überschuldung eines Staates die Gläubiger haften. Es gäbe keinen Zugang der Staaten zu Notenbankkrediten. Das funktioniert nur, wenn die „vergessene Reform“ des Finanzsektors nachgeholt wird. Überschuldete Staaten würden ihre Schulden nicht mehr bedienen, aber das wäre kein Drama: Insolvenzen passieren tagtäglich im Wirtschaftsleben. Aber damit man staatliche Insolvenzen zulassen kann, braucht man unter anderem einen Finanzsektor, der das aushält.

Zur Klärung: Eine staatliche Insolvenz bedeutet nicht, dass staatliches Eigentum beschlagnahmt wird. Sie heißt lediglich, dass auf einer Staatsanleihe, auf der gerade noch ein Betrag von 100 Euro stand, zum Beispiel eine Null gestrichen wird und ihr Wert auf zehn Euro sinkt. Das ist ein Schuldenschnitt.

Wenn also ein Staat in die Insolvenz geht, müssen diejenigen, die die Staatsanleihen halten, Institutionen sein, die Verluste aushalten können. Das sind zum Beispiel Pensionsfonds, also eigenkapitalfinanzierte Institutionen, Kapitalsammelstellen, aber nicht Banken.

Der Nachteil dieses zweiten Konzepts besteht darin, dass heute die Vorstellung, der Finanzsektor könnte die Insolvenz eines Staates aushalten, utopisch erscheint. Sie ist aber nicht utopisch. Ich habe noch nie verstanden, warum Banken in großem Umfang Staatsanleihen halten müssen. Wenn eine Bank sich mit einer Staatsgarantie für einige Milliarden Geld leihen kann für zum Beispiel 3,0 Prozent und das dann für 3,2 Prozent in Staatsanleihen anlegt, dann verstehe ich, dass sie damit Geld verdient. Dafür muss man kein großer Finanzexperte sein. Aber das ist kein Geschäft, das im gesamtwirtschaftlichen Interesse

liegt. Das ist Geschäftemacherei mit Staatsgarantien, aber nicht das, was Banken tun sollten.

Wird der Finanzsektor jemals so stabil sein, dass er eine Insolvenz eines Staates von der Größe Italiens aushält? Zumindest die Insolvenz kleinerer Staaten kann er meiner Meinung nach durchaus verkraften, wenn Regulierungen entsprechend angepasst werden.

Insgesamt halte ich es für wichtig, bei den Überlegungen zu einer Fiskalunion daran zu denken, dass es nicht nur ein Modell gibt. Die Politik kann verschiedene Wege gehen. Es kommt drauf an, was man will. Jeder dieser Wege hat Vor- und Nachteile.

In welche Richtung wir derzeit gehen, ist nicht klar. Ich habe den Eindruck, viele Leute in Deutschland glauben, wir gehen in Richtung einer zentralistischen Fiskalunion. Dann wiederum gibt es beispielsweise im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), wenn auch etwas abgedrängt, Regelungen über die Restrukturierung von Staaten. Oder es gibt jetzt immer wieder Gläubigerbeteiligungen, auch bei Banken, was eher dem dezentralen Modell entspricht. In den derzeitigen Institutionen gibt es also bereits Elemente aus beiden Welten.

Es muss kein Fehler sein, die beiden Möglichkeiten, die ich besprochen habe, miteinander zu kombinieren. Aber man muss sich fragen: Wenn es hart auf hart kommt, wo liegen die Verantwortungen? Und: Ist das System insgesamt stabil? Was nicht passieren darf, das ist eine gemeinschaftliche Haftung oder ein Zugang der Mitgliedsstaaten zu EZB-Krediten ohne eine entsprechende Kontrolle der Fiskalpolitik auf europäischer Ebene. Sonst droht eine weitere Destabilisierung der Euro-Zone.

Zusammenfassende Bemerkungen

Lothar Binding



Ein spannender und lehrreicher Tag. Wenn ich ihn in einem Satz zusammenfassen müsste, würde ich von „Lösungsvorschlägen in einem magischen Krisenvieleck“ sprechen. In meinen „Zusammenfassenden Bemerkungen“ nehme ich charakteristische Aussagen einiger Teilnehmer auf und füge eigene Gedanken hinzu, um so eine Brücke zur Diskussion im Deutschen Bundestag zu schlagen.

Im Namen der SPD-Fraktion danke ich zunächst Roland Schmidt und der Friedrich-Ebert-Stiftung für diese Tagung. Roland Schmidt sprach in seiner Begrüßung darüber, dass die Nationalstaaten an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit stießen. Und Carsten Schneider formulierte mit Blick auf die politisch überhöhten Erwartungen an die Europäische Zentralbank: „Europa darf keine demokratiefreie Zone werden.“ Solche Sätze markieren die Vorsicht, mit der vor eilfertigen Lösungen höchst komplexer Probleme in diesem „magischen Krisenvieleck“ gewarnt wird. In krassem Unterschied dazu fasste Kanzlerin Merkel an anderer Stelle ihren politischen Ansatz einer auf das Ende zugehenden schwarz-gelb dominierten Legislaturperiode so zusammen: „Wir brauchen eine marktkonforme Demokratie.“ Um das Ergeb-

nis dieser Tagung mit Peer Steinbrück vorweg zu nehmen: „Wir brauchen eine demokratiekonforme Marktwirtschaft!“

Moritz Schularick identifizierte aus Sicht des Volkswirtschaftlers drei Krisen: die Krise der Bankenverschuldung, die Krise der Staatsverschuldung und die Krise der Wettbewerbsfähigkeit. Hinzu kommen aber noch weitere Krisen: eine Krise des Marktes, in dem Risikokonzentrationen auftreten, die durch die Mechanismen des Marktes nicht aufgelöst werden (können); eine Verhaltenskrise, ausgelöst durch eine Anreizkrise, in der Fehlverhalten besonders belohnt wird; eine Vertrauenskrise gegenüber der vermeintlichen Elite von Mächtigen und Reichen; eine Krise der Urteilsfähigkeit durch ein kompetenzarmes Ratingsystem voller Fehlanreize und korrekter Stochastik, aber falschen Ergebnissen; eine Systemkrise, in der Wirkungszusammenhänge willkürlich außer Kraft oder fehlgelenkt werden und eine Krise der Demokratie, denn demokratisch legitimierte Regierungen, denen die monetär-fiskalische Dimension wichtiger ist als die Lebenssituation der Menschen und Gesellschaften, gefährden zunächst die Demokratie und entziehen sich schließlich selbst ihre Legitimation. „Vielleicht müssen wir uns die Krise als neue Normalität vorstellen“, so Jörg Asmussen ahnungsvoll.

Im Bundestag verläuft die Debatte häufig entlang der Frage, ob wir die Ventile der Transferkanäle zwischen Öffentlichem und Privatem weiter aufdrehen oder schließen sollten. Angesichts des zunehmenden privaten Reichtums ist dieser Sachverhalt für uns auch eine soziale Frage. Die privaten Vermögen belaufen sich allein in Deutschland inzwischen auf 10.000 Milliarden Euro, während die Staatsschulden auf über 2.000

Milliarden Euro angewachsen sind. Jörg Rocholl sprach in diesem Zusammenhang vom Nexus zwischen Banken und Staaten und forderte klare Regeln mit klaren Implementierungen zum Schutz der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Lösungen zur Überwindung dieser Fehlentwicklung benötigen Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Parlamente und Regierungen. Wie schnell dabei Vertrauen verspielt werden kann, haben wir am Beispiel der Hilfe für Zypern gesehen: Der deutsche Finanzminister hat in den europäischen Gremien einer Enteignung auch der Kleinsparer zugestimmt, obwohl deren Ersparnis der gesetzlichen Einlagensicherung bis 100.000 Euro unterliegt. Er verstand nicht, welche Brisanz dieser Vorgang für das Vertrauen aller Kleinsparer in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auslöste. Ausgerechnet die Kleinsparer sollen zur Bankenrettung herangezogen werden, während die Wohlhabenden und die Spekulanten durch zögerliche Maßnahmen genügend Zeit bekamen, sich davonzuschleichen.

Lösungsansätze solcher Art sind auf monetäre Sachzusammenhänge orientiert. Während damit Stabilität im Finanzsystem zurückkehrt, die Banken ihr Geschäft wieder aufnehmen, Spekulanten wieder aktiv werden, nimmt die Arbeitslosigkeit in jenen Ländern, denen vermeintlich besonders geholfen wird, dramatisch zu. Die Binnennachfrage erodiert, der Infrastrukturaufbau stagniert, Verarmung greift um sich und viele Menschen in den Krisenländern der Euro-Zone haben ein Gefühl der Fremdbestimmtheit und Ohnmacht.

Es verfestigt sich das Gefühl, dass die einen gut durch die Krise kommen, die anderen aber unter der Austeritätspolitik leiden. Hier mit einer Politik gegenzusteuern, die Wachstumsimpulse setzt, neue Bildungschancen eröffnet, soziale Sicherung stärkt, die Binnennachfrage ankurbelt und in einzelnen Fällen auch Defizite bei der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge ausgleicht, klang in vielen Beiträgen an. In der schwierigsten Phase der Finanz- und Bankenkrise in Deutschland und angesichts drohender negativer Folgen für die Realwirtschaft wurden Kon-

junkturprogramme und staatlich finanzierte Programme zur Kurzarbeit beschlossen. Neben den Überlegungen rund um Geldfragen und neben den halbherzigen Regulierungsversuchen zur Stabilisierung des Finanzmarkts und der Banken spielen solche Überlegungen in der gegenwärtigen deutschen Regierungspolitik praktisch keine Rolle.

Klaus Regling beschrieb Deutschland und Finnland als die Glücklichen, die „keine Probleme mit dem Monster“ hätten, weil sie „solide Haushaltsdaten“ aufwiesen. Das zeigt uns ein wenig, wie bescheiden wir geworden sind, wenn wir einen Haushalt mit hoher Neuverschuldung bei höchsten Steuereinnahmen und einer Staatsverschuldung von über 80 Prozent des BIP als solide bezeichnen. Sein Vorschlag zur Überwindung der Krise lautet, die verlorene Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. Und er denkt dabei an die Lohnstückkosten, die Außenhandelsbilanz und die Budgetsalden. Solche monokausalen Lösungsansätze sind manchmal der begrenzten Zeit geschuldet, oft ist es auch einfach der Versuch von „Experten am Finanzplatz“, sich der Notwendigkeit zu entziehen, hochkomplexe Lösungsansätze zu entwickeln. Die schlimmere Variante besteht aber darin, komplexe Lösungsansätze nur zu simulieren. Die Regierung Merkel scant täglich den Weltmarkt der Buzzwords zur Regulierung der Finanzmärkte, um sogleich zu jedem Modewort ein Gesetz zu formulieren. Nichts ist davor sicher. Auch was gestern noch des Teufels war, wird heute schon in die Liste der schwarz-gelben Gesetzgebungsverfahren aufgenommen – vom „Trennbankensystem“ bis zur „Finanztransaktionssteuer“. Allein die schiere Menge der zu beschließenden Seiten gedruckter Gesetzesentwürfe überlastet das Parlament und gefährdet demokratisch verantwortbare Prozesse.

Was am schwersten wiegt: Fast alle Gesetze simulieren in der Überschrift, was sie bei näherer Betrachtung nicht leisten. Das Marketing der Regierung ersetzt die Gesetzgebung in der Demokratie. Das Schweizer Abkommen ist ein typisches Beispiel einer solchen Scheinregelung für mehr Ehrlichkeit in der Bankenwelt. Tatsächlich hätte

das Abkommen das Bankgeheimnis zementiert und die volle Anonymität der deutschen Steuerbürger gesichert, der ehrlichen und der unehrlichen. Erst das Scheitern dieses Abkommens hat zu vielen tausend Selbstanzeigen geführt.

Nachdem es verschiedene europäische Initiativen zur Überwindung bestimmter Krisenelemente in den Mitgliedsstaaten der Euro-Zone gab – etwa das Ankaufprogramm von Staatsanleihen der EZB, die EFSF-Garantien, das Six-Pack, der Fiskalpakt, das Two-Pack oder schließlich der ESM –, stand auf dieser Tagung ein weiteres Vorhaben im Mittelpunkt: die Europäische Bankenunion. Sabine Lautenschläger begrüßte die Stärkung einer EU-weiten Aufsicht im Rahmen der SSM-Verordnung (Single Supervisory Mechanism) und betonte die Notwendigkeit, Kontrolle und Haftung zusammenzubringen. Dabei unterstützt sie aber die These, es sei richtig, Teile der Aufsicht in Abhängigkeit ihrer Systemrelevanz auf nationaler Ebene zu belassen. Beatrice Weder di Mauro befürchtete dagegen bei nationalen Zuständigkeiten, dass sich eine nationale Aufsicht schützend vor die eigenen (nationalen) Banken stellt. Deshalb forderte sie die vollständige Aufsicht mit klarem Mandat und vollständiger Unabhängigkeit auf europäischer Ebene.

Mit Blick auf den „deutschen Steuerzahler“ wird die Frage aufgeworfen, ob eine Bankenunion die hinreichende Bedingung dafür ist, dass Banken direkt aus dem ESM unterstützt oder gerettet werden dürfen. Carsten Schneider fragte, ob der deutsche Steuerzahler tatsächlich direkt für ausländische Banken verantwortlich sein soll, ohne parlamentarische Kontrolle über die Rahmenbedingungen der zu stützenden Banken, deren Geschäftsmodelle, deren Geschäftspraktiken, deren Risikomanagement etc. Er plädierte dafür, den ESM nur insoweit in Anspruch nehmen zu lassen, wie die jeweiligen Staaten für das Engagement des ESM haften. Damit blieben die Staaten in der Haftung gegenüber dem ESM und nicht gegenüber privaten Banken. Im politischen Raum ist dies ein starkes Argument, keinen Transferkanal zwischen privatem Risiko und öffentlicher

Haftung zu öffnen. In diesem Zusammenhang kritisierte Carsten Schneider die Kanzlerin auch wegen ihrer Zusage im Juni 2012, dass mit der Einrichtung der Bankenunion auch eine direkte Bankenfinanzierung möglich sein soll.

Ausführlich diskutiert wurde ferner die Frage, wie die Bankenunion eigentlich definiert ist. Während es zunächst europäischer Konsens zu sein schien, dass eine Bankenunion aus

- einer unabhängigen Aufsicht,
- einem Abwicklungsregime, bestehend aus Abwicklungsmechanismus und Abwicklungsfonds sowie
- einem Einlagensicherungssystem

zu bestehen habe, scheint es inzwischen auch hier auf eine „Bankenunion light“ hinauszulaufen, bei der es zunächst eine europäische Aufsicht nur für systemrelevante Banken geben soll. Erst später soll ein Abwicklungsmechanismus aufgebaut werden und sehr viel später die Einlagensicherung. Allerdings ist eine Aufsicht ohne starke Instrumente – Stichwort: Abwicklungsregime – ein stumpfes Schwert. Mit einer solch rudimentären Bankenunion wird im magischen Krisenvieleck nicht viel auszurichten sein. Hinzu kommt, dass die Ansiedlung der Aufsicht bei der EZB nicht unproblematisch ist hinsichtlich ihrer fehlenden demokratischen Kontrolle, ihrer Zielkonflikte zwischen ihrem Auftrag zur unabhängigen Geldpolitik und ihrer schon jetzt schwierigen fiskalpolitischen Aufgaben und dann möglicher Konsequenzen aufgrund ihrer Aufsichtsfunktion. Zusammenfassend erfordert eine Aufsicht auf EU-Ebene auch die EU-parlamentarische Kontrolle, und sie ist zwingend mit einem Abwicklungsregime zu versehen, um solche Probleme wie „Too-big-to-fail“ oder um „Bail-outs“ grundsätzlich zu verhindern. Dabei muss überlegt werden, ob die Restrukturierungsbehörde und der Restrukturierungsfonds – gespeist von einer Bankenabgabe – nicht bevorzugt beim ESM angesiedelt werden sollten.

Insgesamt wurde deutlich, dass es noch ein langer Weg sein wird, bis die komplexe Krisensituation in Europa im Konsens mit allen EU-Mit-

gliedsstaaten und mit wirksamen Regulierungen für den Finanzplatz nachhaltig überwunden sein wird. Ein Aspekt, der auf der Tagung nur am Rande zur Sprache kam, ist die Notwendigkeit einer qualifizierten Außenpolitik, der diplomati-

schen Vorbereitung finanzpolitischer Verhandlungen, um interkulturelle Differenzen mit interkultureller Kompetenz angemessen zu reflektieren – für die Europäische Einheit in kultureller Vielfalt.

Programm der Tagung am 18. März 2013

**Die Bankenunion:
Wie lässt sich das Monster zähmen?**

Zur Ausgestaltung eines Aufsichts-
und Abwicklungsregimes für Banken
in der Euro-Zone



Tagung am
18. März 2013, 9.15 Uhr
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

EINLADUNG

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit den Beschlüssen der europäischen Staats- und Regierungschefs zur Etablierung einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht im Jahr 2012 hat die EU einen ersten Schritt in Richtung Bankenunion unternommen. Im sechsten Jahr der Finanzkrise muss der unbegrenzten Haftung der Steuerzahler für die Risiken in den Bilanzen der Banken endlich ein Riegel vorgeschoben werden. Wenn aber der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) für eine direkte Rekapitalisierung von Banken geöffnet werden soll, würden die Risiken bei den Banken auf die Steuerzahler in ganz Europa verteilt.

Notwendig ist deshalb die Regulierung des Finanzsektors. Dazu gehört eine entschlossene Gläubigerbeteiligung des Bankensektors. Dies kann durch die Errichtung eines europäischen Abwicklungsregimes mit einem europaweiten Abwicklungsfonds erreicht werden, der sich aus Beiträgen des Finanzsektors speist. Nur so könnten die Steuerzahler, die bisher für die Risiken und Verluste der Finanzbranche gerade stehen, vor einer anhaltenden Haftung geschützt werden.

Darüber hinaus sind bei der Ausgestaltung der einheitlichen Aufsicht viele Fragen weiterhin offen: Wie kann die damit verbundene Übertragung dieser weitreichenden Hoheitsrechte auf die Europäische Zentralbank (EZB) rechtlich abgesichert werden? Wird die EZB ihre Aufsichtsfunktion in angemessener Weise ausüben können? Oder wird es sowohl innerhalb der EZB wie auch zwischen ihr und den Euro-Mitgliedsstaaten zu Interessenkonflikten kommen? Sollte die Aufsichtsfunktion nach einer Übergangszeit von der politisch unabhängigen EZB auf eine eigene, den Parlamenten verantwortliche Institution übergehen? Kann die Aufsicht wirksam arbeiten, ohne über die Möglichkeit der Restrukturierung und damit auch Abwicklung von Banken zu verfügen?

Die Friedrich-Ebert-Stiftung lädt Sie sehr herzlich ein, sich an der Diskussion zu diesem Thema mit unseren Referentinnen und Referenten zu beteiligen. Bitte melden Sie sich **bis zum 14. März 2013** verbindlich an. Eine gesonderte Anmeldebestätigung erfolgt nicht.

Montag, 18. März 2013

9.15 Uhr **Begrüßung**

Dr. Roland Schmidt

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
der Friedrich-Ebert-Stiftung

09.30 Uhr **Einführung**

Carsten Schneider, MdB

Haushaltspolitischer Sprecher der
SPD-Bundestagsfraktion

10.00 Uhr Panel 1: Die Krise im sechsten Jahr:
Was bleibt zu tun?

Impulse

Jörg Asmussen

Mitglied des Direktoriums der
Europäischen Zentralbank (EZB)

Prof. Jörg Rocholl, PhD

Präsident der European School of Management
and Technology, ESMT

anschließend Podiumsdiskussion

Moderation

Anne Seith, Der Spiegel

11.30 Uhr Mittagspause

12.30 Uhr Panel 2: Die europäische Bankenunion –
ein zahnloser Tiger?

Impulse

Sabine Lautenschläger

Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank

Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro

Professorin für Internationale Makroökonomik,
Universität Mainz

anschließend Podiumsdiskussion mit

Sabine Lautenschläger

Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro

Dr. Benjamin Weigert

Generalsekretär beim Sachverständigenrat
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung

Moderation

Mark Schieritz, Die Zeit

14.00 Uhr Kaffeepause

14.45 Uhr Panel 3: Die Architektur der Fiskalunion in Europa

Impulse

Klaus Regling

Geschäftsführender Direktor des
Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

Prof. Dr. Clemens Fuest

Präsident des Zentrums für Europäische
Wirtschaftsforschung (ZEW)

anschließend Podiumsdiskussion mit

Klaus Regling

Prof. Dr. Clemens Fuest

Prof. Dr. Moritz Schularick

Professor für Volkswirtschaftslehre,
Universität Bonn

Moderation

Claus Hulverscheidt, Süddeutsche Zeitung

16.15 Uhr **Zusammenfassende Bemerkungen**

Lothar Binding, MdB

Finanzpolitischer Sprecher der
SPD-Bundestagsfraktion

16.45 Uhr Ende der Veranstaltung

Die Autorinnen und Autoren

Jörg Asmussen

Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (EZB), Frankfurt am Main

Lothar Binding, MdB

Finanzpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Clemens Fuest

Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Sabine Lautenschläger

Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main

Klaus Regling

Geschäftsführender Direktor des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Luxemburg

Prof. Jörg Rocholl, PhD

Präsident der European School of Management and Technology (ESMT), Berlin

Carsten Schneider, MdB

Haushaltspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro

Professorin für Internationale Makroökonomik, Universität Mainz



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland – Ist die Schuldenbremse (der Fiskalpakt) die Ultima Ratio?

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Money for Nothing and the Risks for Free? Zu Erfolgen und Risiken der EZB-Geldpolitik in der Eurokrise

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Demografie und Wachstum in Deutschland Perspektiven für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt

WISO Diskurs

Außenwirtschaft

Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in Europa

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Perspektiven der Wirtschaftsförderung für den Kultur- und Kreativsektor

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Für einen produktiven und solide finanzierten Staat – Einnahmen und Dienstleistungsstaat stärken

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Reformperspektiven im deutschen Kammerwesen

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was nützt die Verbraucherpolitik den Verbrauchern? Plädoyer für eine systematische Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Berufsbilder im Gesundheitssektor Vom „Berufebasteln“ zur strategischen Berufsbildungspolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Soziale Gesundheitswirtschaft – Impulse für mehr Wohlstand

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Weiterbildungsbeteiligung Anforderungen an eine Arbeitsversicherung

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Wie lässt sich ein Anspruch auf Weiterbildung rechtlich gestalten?

Rechtliche Instrumente im Arbeits- und Sozialrecht

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Soziale Indikatoren in Nachhaltigkeitsberichten Freiwillig, verlässlich, gut?

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Sozialraumorientierung und Interkulturalität in der Sozialen Arbeit

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

