



WIRTSCHAFT

EIN EURO MIT ZUKUNFT

**Ein Europäischer Mechanismus zur
Einlagensicherung und Bankensanierung für die
gemeinsame europäische Währung**

Fernando Fernández Méndez de Andés, IE Business School

Fernando Navarrete Rojas, Direktor der FAES¹ für Wirtschaft und Public Policy



AFP ImageForum / Martin Oeser

¹ Fernando Fernández und Fernando Navarrete sind die Verfasser des 2009 veröffentlichten FAES-Reports *Die Reform des internationalen Finanzsystems*.

Die institutionelle Architektur des Maastrichter Vertrages sollte um jeden Preis verhindern, dass einzelne Mitgliedsländer in Konkurs gehen, doch Fehler in der Gestaltung und Implementierung des Euro haben im Laufe seiner kurzen Geschichte ein solches Szenario unweigerlich herbeigeführt. Griechenland scheint dazu verurteilt, die Zahlungen einzustellen, der Umfang seiner Schulden ist schlichtweg untragbar und die steuerlichen Maßnahmen, die einen ausreichenden Primärüberschuss erwirtschaften würden, sind unrealisierbar. In dieser Situation ist der für die Wirtschafts- und Währungsunion festgelegte Fahrplan größtenteils unbrauchbar. Europa betritt Neuland und die damit verbundene Unsicherheit wiegt schwer auf den Finanzmärkten und droht damit, Europa – und mit ihm zweifellos die ganze Welt – in eine zweite Welle der Bankenrezession und –krise zu stürzen. Die griechische Krise ist eine historische Tatsache, und das weniger wegen des Ausmaßes ihrer Schulden oder der Größe der griechischen Wirtschaft, kaum 2% des BIP der Eurozone, sondern vielmehr wegen ihrer Bedeutung als Reifepfung für das europäische Projekt. Denn sie wird gezwungenermaßen zum Paradigma für die Maßnahmen, die auf der soeben begonnenen Reise durch unerforschtes Gebiet in der europäischen Wirtschaftspolitik zu ergreifen sein werden.

Die Frage, die sich stellt, ist dreiteilig: Was können wir tun?, was müssen wir tun? und können wir das Notwendige tun? Natürlich können wir die griechische Agonie noch einige Monate in die Länge ziehen, indem wir ihr noch mehr öffentliche Finanzierung bieten und über die unvermeidbare Verletzung ihrer Zahlungsverpflichtungen hinwegsehen. Das scheint heute das offizielle Vorhaben zu sein, löst aber die Probleme keineswegs. Es könnte sogar kontraproduktiv werden, wenn diese zusätzliche Finanzierung dazu benutzt würde, den lähmenden Mythos zu nähren, dass der Konkurs der griechischen Staatswirtschaft vermeidbar sei. Er ist es nämlich nicht, und das wissen wir. Allerdings müssen wir angesichts der gegenwärtigen Funktionsstörungen der Eurozone sehr wohl Zeit gewinnen, um zu vermeiden, dass eine ungeordnete Zahlungseinstellung des griechischen Staates das Projekt der gemeinsamen Währung gefährdet und mit ihm die ganze politische Ar-

„Es sollte prioritäres Ziel der europäischen Regierungen sein, in kürzester Zeit eine neue Karte für die Zukunft der Eurozone zu entwerfen und umzusetzen“.



chitektur, die die Europäer seit den Fünfziger Jahren aufgebaut haben, um uns eine gemeinsame Zukunft in Frieden und Wohlstand zu sichern. Es sollte prioritäres Ziel der europäischen Regierungen sein, in kürzester Zeit eine neue Karte für die Zukunft der Eurozone zu entwerfen und umzusetzen. Einen Euro mit Zukunft zu entwerfen und umzusetzen. Einen sicheren Routenplan, der die Möglichkeit scheinbar unüberwindlicher Hürden wie den Konkurs eines Landes berücksichtigt.

Eine Route, die es der Wirtschafts- und Währungsunion ermöglicht, gestärkt als eine Region aus dieser Krise hervorzugehen, die die wirtschaftliche Stabilität fördert, das Scheitern einzelner Mitglieder überlebt, ohne dass alle anderen mit in die Tiefe gerissen werden, und in der Lage ist, allen, die es verdienen, eine zweite Chance zu geben.

Wir sollten anfangen, die Realität mit allen ihren Konsequenzen zu akzeptieren. Zur Realität gehört, dass es die nationalen Bankenmärkte in der Eurozone schon seit vielen Jahren nicht mehr gibt und ein integrierter Bankenmarkt mit tiefen grenzüberschreitenden Beziehungen an ihre Stelle getreten ist. Der Privatsektor hat sich schon lange darauf eingestellt. Die Finanzmärkte auch, und deshalb bestrafen sie uneingeschränkt sämtliche Banken Europas. Jetzt müssen es nur noch die Politiker einsehen und es ihren Wählern klar und deutlich erklären. Was hat es für einen Sinn, dass in einem einheitlichen europäischen Bankenmarkt sich jede Staatskasse allein darum kümmern muss, ihre Banken zu sanieren und die Sicherheit der Einlagen in ihrem Land zu garantieren?

Dazu müsste erst einmal zugegeben werden, dass das „öffentliche Bein“ der europäischen Finanzintegration hinkt. Es gibt eine private Finanzintegration, aber die



„Wir müssen endlich einsehen, dass die Bankenprobleme der ganzen Eurozone ausnahmslos alle Europäer betreffen“

Fragmentierung des öffentlichen Garantienetzes schwächt sie und macht sie damit unglaublich. So haben wir einerseits eine Menge europäischer Überwachungs- und Finanzregulierungsbehörden ohne Exekutivkompetenzen zur Vermeidung oder Finanzierung der Kosten einer Bankenkrise und andererseits Staatskassen, die davon abgeneigt sind, schnell zu agieren, und zu schlecht ausgestattet, um zu bezahlen, wenn es nötig ist, wie die Krise in Irland deutlich gezeigt hat. Wir müssen endlich einsehen, dass die Bankenprobleme in der ganzen Eurozone ausnahmslos alle Europäer betreffen, denn ihre Folgen erreichen uns alle.

Mit einem solchen Mentalitätswandel und dem damit verbundenen Kurswechsel in der Politik könnten wir systemische nationale Banken Krisen, die ganze Länder ruinieren, in lokale Finanzkrisen verwandeln, die zwar auch kostspielig, aber für die europäischen Steuerzahler überschaubar wären.

Die Einrichtung eines echten Europäischen Mechanismus zur Einlagensicherung und Bankensanierung mit Interventions- und Sanierungskapazität in allen Eurostaaten würde dazu beitragen, künftige Krisen vorherzusehen und sie besser zu lösen. Aber es ist vor allem bedingungslose Voraussetzung für eine geordnete Zahlungseinstellung Griechenlands, dass der faktische Ausschluss dieses Landes aus der gemeinsamen Währung nach einem Staatsdefault verhindert wird. Den Ausschluss eines Mitgliedsstaates zu verhindern ist wegen des Risikos eines Kaskadeneffektes, der die Wirtschaft und das Projekt der Europäischen Währungsunion zunichte machen würde, nicht nur für die Bevölkerung des betroffenen Landes, sondern für alle Europäer von wesentlicher Bedeutung. Die Klausel der Irreversibilität der Zugehörigkeit zur Währungsunion ist weder ein Luxus noch ein willkürliches Zugeständnis: Sie ist notwendige Voraussetzung für ihre Wirksamkeit. Wenn ein Land

„Wenn ein Land aus der Währungsunion ausgeschlossen werden oder sie verlassen kann, wer wird die Märkte daran hindern, darauf zu wetten, dass es nicht das letzte ist?“



aus der Währungsunion ausgeschlossen werden oder sie verlassen kann, wer wird die Märkte daran hindern, darauf zu wetten, dass es nicht das letzte ist? Wie schaffen wir es, die Schuldendifferentiale auf zumutbare Niveaus zu reduzieren, die das europäische Projekt gangbar machen? Welches Land, welches Unternehmen kann sich auf unbestimmte Zeit zu einem um 300 Basispunkte teureren Preis als seine Wettbewerber, mit denen es die Währung teilt, finanzieren?

Ohne ein europäisches Sicherheitsnetz würde eine eventuelle Zahlungseinstellung Griechenlands das Bankensystem dieses Landes sofort zahlungsunfähig machen. Und wenn die EZB außerdem keine flüssigen Mittel gegen die Sicherheit einer offiziell in Default befindlichen Staatsschuld gewähren würde, wozu sie satzungsgemäß verpflichtet ist, würde das griechische Bankensystem außerdem völlig illiquid.

Unvermeidlich wäre auf jeden Fall ein massiver Einlagenabzug und ein Zusammenbruch des griechischen Finanzsystems, der die Wirtschaft lähmen würde, wodurch das Land unweigerlich gezwungen wäre, irgendein Zahlungsmittel auszugeben („Patacones“ oder „Spartacones“ etwa). Es ist deshalb unbedingt zu vermeiden, dass die staatliche Zahlungseinstellung die Ersparnisse in Griechen-

² Obwohl dieses Verteilungskriterium die Möglichkeit seiner sofortigen Anwendung impliziert, was in der aktuellen Situation wesentlich scheint, müssten eventuelle künftige Verfeinerungen des Systems die Entwicklung eines Verteilungskriteriums beinhalten, das im Sinne der Empfehlungen des FAES-Reports *Die Reform des Internationalen Finanzsystems* eine Internalisierung des Beitrages der Institute jedes Landes zum globalen Systemrisiko in der Eurozone ermöglicht.



„Natürlich erfordert die Ausdehnung eines europäischen Bankensicherheitsnetzes auf alle Länder umfangreiche Gegenleistungen“.

land verflüchtigt. Dazu muss auf den Default unmittelbar die massive Intervention eines Europäischen Mechanismus zur Einlagensicherung und Bankensanierung in das lokale Finanzsystem erfolgen, um dieses anschließend mit völliger Klarheit und Transparenz unter internationalen Finanzinstituten zu versteigern, die in der Lage sind, die Sicherheit der Einlagen zu gewährleisten, und Zugang zur Liquidität der EZB haben.

Der griechische Default wird durch die Rekapitalisierung der EZB Kosten für alle Steuerzahler der Eurozone mit sich bringen. Die EZB ist seit fast zwei Jahren die einzige Liquiditätsquelle Griechenlands und deshalb wird sie einen Großteil der Kosten für den Ausfall aufnehmen. In der Satzung der EZB ist bereits ein Protokoll der Verteilung ihrer Gewinne und Verluste vorgesehen. Dieses existierende Kriterium der Verteilung der gemeinsamen Lasten müsste nur noch an einen neuen Europäischen Mechanismus zur Einlagensicherung und Bankensanierung angepasst werden, der dringend in Gang gesetzt werden müsste. Es ginge keinesfalls darum, neue europäische Institutionen zu schaffen oder Verträge zu ändern, sondern die existierenden Institutionen – Europäische Zentralbank, Europäischer Ausschuss für Systemrisiken, Europäische Bankenaufsichtsbehörde und Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) – miteinander zu verbinden und mit Inhalten zu versehen, um entschieden mit ihnen zu agieren.

Im Wesentlichen wäre die gegenwärtige Konzeption der EFSF als Beschaffer von Staatsliquidität in einen Fonds für den Strukturwandel der Banken umzuwandeln, der die Kosten der Gestaltung eines wirksamen und glaubwürdigen Systems zur Einlagensicherung und Bankensanierung in Europa verteilt.

„Es wäre eine schlechte Nachricht, wenn die Länder, deren Banken stärker dem griechischen Staatsrisiko ausgesetzt sind, erneut auf eigene Rechnung versuchen würden, die Schäden an ihrem ramponierten Bankwesen auszubessern“.



Nur wenn Europa seine Linie zur Verteidigung des Euro von der schwachen Bastion der aktuellen Mechanismen gegenseitiger Regierungshilfen in das offene Feld der Bankensanierung vorverlegt, kann die mit dem Euro in Gang gesetzte Finanzharmonisierung logisch erreicht und das Problem der Ansteckung an der Wurzel bekämpft werden. Natürlich erfordert die Ausdehnung eines europäischen Bankensicherheitsnetzes auf alle Länder umfangreiche Gegenleistungen. Die Abgabe von Souveränität in den Entscheidungen zur Überwachung, Intervention und Bankensanierung liegt auf der Hand; daneben bedarf es aber auch einer engeren und effektiveren steuerpolitischen Koordinierung, die verhindert, dass sich ein unverantwortliches Verhalten seitens der nationalen Haushaltsbehörden wiederholt.

Das europäische Bankensicherheitsnetz löst nicht alle Gestaltungsprobleme des Euro. Es ist kein Wundermittel, das es den Ländern ermöglicht, ihre Pflichten zur steuerlichen Anpassung und Strukturreform abzuschütteln. Die Verlagerung von Aktivität und Beschäftigung wird sich in jenen Ländern fortsetzen, die nicht mehr kreditwürdig und außerstande sind, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Die Verstärkung der steuerlichen Koordinierung ist weiterhin notwendig, um negative externe Effekte zu vermeiden, aber es könnte zunächst ausreichen, die bereits verabschiedeten Mechanismen der Steuerdisziplin, gemeinhin bekannt unter dem Namen „Europäisches Semester“, rigoros anzuwenden.

Die Lösung der Schuldenkrise in der Eurozone erfordert dringend entschiedenes und konkretes politisches Handeln, jenseits der üblichen Rhetorik, und eine unbegrenzte politische und fiskalische Integration, die heute außerhalb des Möglichen, ja vielleicht sogar jenseits des demokratisch Wünschenswerten scheint. Die gemeinsame Inangriffnahme der Lösung der Bankenkrise ist zweifelsohne po-

litisch schwierig, aber machbar. Kurzfristig wirksamer und machbarer als die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Staatskasse. Und sie wäre geeignet, die Lasten einer potentiellen Umstrukturierung und Sanierung des griechischen, deutschen, französischen oder spanischen Bankensystems zu verteilen. Es wäre eine schlechte Nachricht, wenn die Länder, deren Banken stärker dem griechischen Staatsrisiko ausgesetzt sind, erneut auf eigene Rechnung versuchen würden, die Schäden an ihrem ramponierten Bankwesen auszubessern. Deutschland und Frankreich sollten darin die perfekte Gelegenheit erkennen, von allen europäischen Partnern Unterstützung zu erhalten. Dazu müssten sie aber darauf verzichten, die Sanierung ihrer Finanzsysteme im Alleingang durchzuführen, und bereit sein, die Lösungen für die Bankenprobleme der gesamten Eurozone künftig in Kooperation mit ihren Partnern zu suchen. Wer langfristig am meisten von einem glaubwürdigen europäischen Einlagensicherungs- und Bankensanierungsmechanismus profitieren wird, sind letztlich die Sparer und Steuerzahler der kapitalexportierenden Länder. Und Chancen zur Kurskorrektur wird es nicht mehr viele geben.