

ifo: Bankenunion – brandgefährlich

Description

Der nachfolgende Text beruht auf einem Aufsatz der Professoren Hans-Werner Sinn und Harald Hau (ifo Standpunkt Nr. 143 – Original [hier](#)). Ich habe ihn zusammengefasst, gekürzt und mit eigenen Anmerkungen versehen.

Weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit und auch vom Bundestag hat die Europäische Kommission dem Europaparlament im vergangenen Herbst einen 170 Seiten langen Entwurf einer neuen Direktive zur zukünftigen Bankenunion vorgelegt, welche die Abwicklung insolventer Banken rechtlich regeln soll. Er enthält gefährliche Schutzversprechen zugunsten der Bankengläubiger in Südeuropa, die den europäischen Steuerzahler vermutlich Hunderte Milliarden Euro an Banksubventionen kosten werden.

Das ist der zweite große Schritt in Richtung Kollektivierung der Schulden Südeuropas nach der Ankündigung der EZB, im Rahmen ihres OMT-Programms ggfs. unbegrenzt Staatspapiere zu kaufen. Die Kapitalmärkte werden beruhigt, indem den Gläubigern der europäischen Banken über den ESM ein glaubhafterer Zugriff auf das Portemonnaie der Steuerzahler der noch gesunden Länder Europas gewährt wird.

Die Schutzversprechen sind deshalb so glaubhaft, weil die EZB im Rahmen der künftig bei ihr abgesiedelten Bankenüberwachung sich mit jeder Rettungsaktion selbst schützt. Sie hat im Umfang von knapp 900 Mrd. Euro schlecht besicherte Sonderkredite (Target2) zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten an die Banken der sechs Krisenländer ausgegeben. Müsste sie diese abschreiben, weil die Banken pleitegehen, wäre sie selbst pleite. Die EZB ist damit Teil des Problems, das sie mit den Mitteln des ESM gelöst haben möchte und hat daher jeden Anreiz, ihre neue Rolle als Aufseherin über die Banken so zu nutzen, dass Bankpleiten mit den Mitteln des ESM verhindert werden.

Dass die Gläubiger der Banken und damit die EZB geschont werden sollen, erscheint mittlerweile abgemacht. In §52 des Kommissionsvorschlags heißt es in wörtlicher Übersetzung, wenn auch reichlich nebulös: "Das ‚Bail-in‘-Instrument, das der Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit des Kreditinstituts dient, soll den Wert der Forderungen der Gläubiger maximieren, die Marktsicherheit erhöhen und die Parteien absichern. Um die Investoren und Marktpartner abzusichern und seine Auswirkungen zu minimieren, muss die Möglichkeit geschaffen werden, das ‚Bail-in‘-Instrument bis zum 1. Januar 2018 nicht anzuwenden."

"Bail-in" bedeutet, dass die institutionellen Gläubiger einer Bank den Teil der Verluste der Bank tragen, der über das Eigenkapital hinausgeht. Wenn die Gläubiger der Bank als Finanzinvestoren (zumindest bis Ende 2017) gegen das Risiko eines "Bail-in" geschützt werden sollen, muss jemand anderes diesen überschüssigen Verlust tragen – der europäische Steuerzahler.

Nach Beschluss des EU-Gipfels vom Juni 2012 soll der ESM mit seiner Kapitalausstattung von 700 Mrd. Euro zur Deckung der Verluste eintreten, die europäische Banken erleiden, sobald eine gemeinsame europäische Bankenaufsicht eingerichtet ist. Auch wenn der ESM im Gegenzug Bankaktien erhält, wird er doch faktisch Geschenke an die Banken und ihre Gläubiger verteilen, denn die Verluste werden das geringe Eigenkapital, über das die Banken verfügen, in sehr vielen Fällen übersteigen.

Nach Schätzung der spanischen Notenbank sind 11% der Kredite der spanischen Banken an die Privatsektoren faul. Das sind für sich genommen bereits 5,3% der aggregierten Bilanzsumme der Banken

oder die Hälfte des eingezahlten Eigenkapitals und der Rücklagen. Dazu kommen vermutlich noch Abschreibungen auf viele andere Anlagen der Banken.

Diese Zahlen lassen erahnen, um was es wirklich geht. Die Bankensysteme stehen am Rande der Pleite, und die Gläubiger der Banken können ihr Geld nicht zurückbekommen, wenn man nicht andere Leute findet, die anstelle der Banken zurückzahlen.

Die Schulden der Banken aus den sechs am stärksten von der Krise betroffenen Staaten summieren sich auf insgesamt 9,4 Bill. Euro. Dies ist fast dreimal so viel wie die Summe der jeweiligen Staatsschulden von 3,5 Bill. Euro. Sogar ein relativ kleiner Anteil dieser Summe würde die Kapazität des ESM übersteigen.

Die Verfasser sehen folgende Probleme auf dem Weg, auf den sich die Eurozone nun auf Drängen der EZB und der EU-Kommission begibt:

(1) Die Überwälzung der Abschreibungsverluste auf die Steuerzahler führt zu einer Destabilisierung der bislang noch gesunden Euroländer. Der Kommissionsvorschlag zur Bankenabwicklung wird in der Öffentlichkeit als ein Mittel dargestellt, eine Brandmauer zum Schutz der südlichen Euroländer zu errichten, doch in Wahrheit eröffnet er einen Brandkanal, der es den Flammen ermöglicht, sich in die Budgets der noch gesunden Euroländer hineinzufressen.

(2) Eine weitere Belastung der Steuerzahler schürt existierende Ressentiments und stiftet Unfrieden in Europa. Auf die zwischenstaatliche Ebene gehoben wird die Bankverschuldung zum Gegenstand des öffentlichen Diskurses zwischen den Völkern. Das wird das europäische Einigungswerk unterhöheln.

(3) Die Schonung der Gläubiger der Banken hat dramatische Umverteilungswirkungen. Typischerweise konzentriert sich der Besitz von europäischen Bankaktien und Bankenschulden auf die reichsten 5% der Haushalte innerhalb, aber zum großen Teil auch außerhalb der Eurozone. Wenn diese an den Verlusten nicht beteiligt werden, kommt das einer riesigen negativen Vermögensteuer gleich: Der Reichtum der Vermögenden wird zu Lasten der Steuerzahler, Rentner und Sozialhilfeempfänger der Eurozone gesichert.

(4) Die staatlichen Garantien senken die Finanzierungskosten für die Banken. Das führt nicht nur dazu, einen aufgedunsenen und übermäßig gehebelten Bankensektor zu erhalten, sondern perpetuiert auch die übermäßig riskanten und fragwürdigen Investitionen dieser Banken. Eine solche Fehlallokation von Kapital behindert die Erholung der europäischen Wirtschaft und lähmt das langfristige Wachstum.

(5) Die EU-Kommission misst mit zweierlei Maß. Sie hatte recht, den deutschen Landesbanken vor etwa zehn Jahren den Schutz der Gewährträgerhaftung des Staates und damit das Privileg zu entziehen, sich zu niedrigen Zinsen verschulden zu können. Dieselbe Kommission schlägt nun eine Gewährträgerhaftung der Staatengemeinschaft für die Banken Südeuropas vor. Damals war zu Recht bemängelt worden, die Kapitalallokation in Europa würde durch die Privilegien der Landesbanken verzerrt. Dieses Argument scheint in Bezug auf die Banken Südeuropas heute nicht mehr zu gelten.

Im vergangenen Sommer sahen sich 480 deutschsprachige Ökonomen veranlasst, zwei getrennte, aber im Kern gleichlautende Aufrufe gegen die gemeinschaftliche Absicherung der Bankenschulden zu unterzeichnen. Sie schlugen Debt-Equity-Swaps vor, also einen Umtausch von Bankenschulden in Eigenkapital. Sofern das Eigenkapital nicht zur Deckung der Verluste reichen sollte, wurde verlangt, die Verluste den Gläubigern der Banken anzulasten (Haftungsprinzip). Damals war noch nicht bekannt, wie weit die EU-Kommission gehen würde. Der aktuelle Vorschlag zur europäischen Bankenabwicklung übersteigt die schlimmsten Befürchtungen.

Ohne Zweifel ist die Einrichtung einer zentralen Aufsicht notwendig, um die europäische Bankenkrise einzudämmen und neuen Krisen vorzubeugen. Aber die Aufsichtsbehörde braucht dafür kein Geld. Ihr sollten vielmehr bindende Regeln zur Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger an den Verlusten an die

Hand gegeben werden. Ohne effektive und substantielle Beteiligung des Privatsektors wird man die europäische Schuldenkrise auch weiterhin nicht in den Griff bekommen.

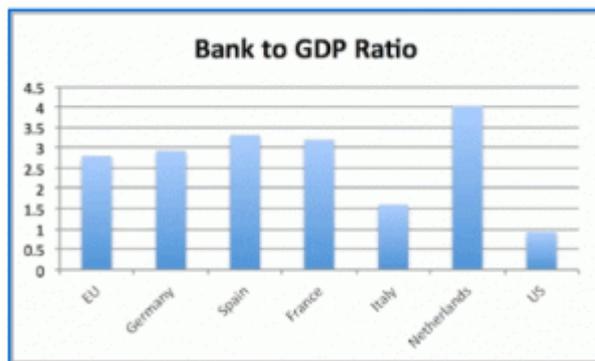
Sollte die Politik stattdessen den Lobbys der Banken und Gläubiger nachgeben und der Kommissionsvorschlag vom Europäischen Parlament ohne grundlegende Änderung akzeptiert werden, werden sich die Steuerzahler Europas einem immer weiter wachsenden öffentlichen Schuldenberg gegenübersehen und eine Dekade der wirtschaftlichen Stagnation durchleben. Nur ein starker öffentlicher Druck auf die Europaparlamentarier kann diese Gefahr noch abwenden.

(Die beiden Verfasser haben im deutschen Bundestag lediglich den Grünen-Abgeordneten Schick ausgemacht, der sich auf der Höhe der Zeit befindet und die Tragweite der europäischen Entscheidungen begreift.)

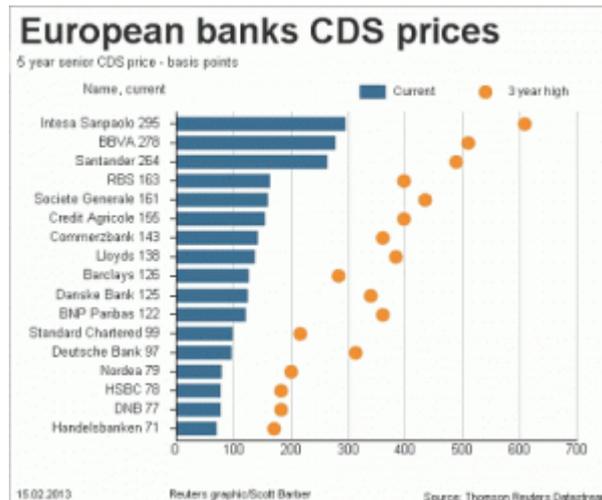
Anmerkungen:

Die Dimension des aufgeblähten Bankenapparats in der Eurozone haben wir hier verschiedentlich erörtert – z.B. [hier](#): Der gesamte aufgeblasene Bankenapparat der Eurozone kommt per Jahresmitte 2012 mit seiner aggregierten Bankbilanz auf gut 34 Bill. Euro oder mehr als dreieinhalbfache des Eurozonen-BIP. Der US-Bankensektor kommt demgegenüber nur auf eine Summe der Bilanzen von rund 12 Bill. Dollar, was etwa 80% der US-BIPs ausmacht. Nehmen wir die US-Verhältnisse als Richtschnur, müsste sich das Bankensystem in der Eurozone in etwa vierteln.

Sehr eindrucksvoll auch der folgende [Chart](#):



Die Preise für Credit-Default-Swaps zur Versicherung gegen mögliche Insolvenzen bei Banken liegen deutlich unter ihren jüngsten Hochs. Das zeigt die Erwartung der "Märkte" eines durch die EU abgedeckten Risikos.



Ich bin nach wie vor der Meinung, dass es billiger und im Sinne einer produktiven Allokation in der Wirtschaft effizienter ist, Zombie-Banken zu liquidieren. Die für deren lebenerhaltende Maßnahmen vorgesehenen Mittel sollten dafür eingesetzt werden, die Folgen abzufedern. Langfristig führt im Sinne der Schaffung einer produktiven Realwirtschaft sowieso kein Weg daran vorbei, solche Monster abzuschaffen. Je eher das angegangen wird, je geringer sind am Ende die Kosten. (Beweisen kann ich das nicht, aber der gesunde Menschenverstand sagt mir, dass es unsinnig ist, Wasser in ein Fass ohne Boden zu kippen.)