



## AUTOR



**Prof. Dr. Thomas Straubhaar**  
Direktor des HWWI und Profes-  
sor an der Universität Hamburg  
Tel: 040 - 34 05 76 - 100

## SCHULDENKRISE

### Bankenunion: (un)verzichtbar?

Stopp: bis hierher und nicht weiter! Ein offener Brief deutschsprachiger Ökonomen wirft Bundeskanzlerin Angela Merkel vor, eine rote Linie überschritten zu haben. Sie sei bei den letzten EU-Gipfelverhandlungen eingeknickt. Sie habe „Ja“ gesagt zu einer kollektiven Haftung für die Schulden der Banken des Eurosystems. Damit vernachlässige sie auf fahrlässige Weise deutsche Interessen. Denn nun gehe es nicht mehr nur um die Staatsschulden Südeuropas. Zusätzlich habe künftig der deutsche Steuerzahler für private Bankschulden aller Euro-Angehörigen einzustehen. Sie „sind fast dreimal so groß wie die Staatsschulden und liegen in den fünf Krisenländern im Bereich von mehreren Billionen Euro“ – so die Warnung der Ökonomeprofessoren, die „den Schritt in die Bankenunion, die eine kollektive Haftung für die Schulden der Banken des Eurosystems bedeutet, mit großer Sorge“ sehen.

Die Antwort von Politikern und Kollegen auf den Professoren-Aufruf ließ nicht lange auf sich warten. „Ein gemeinsamer Währungsraum mit freien Kapitalströmen kann ohne eine Europäische Bankenunion nicht sinnvoll funktionieren. Die Beschlüsse auf dem letzten EU Gipfeltreffen gehen deshalb in die richtige Richtung.“ So formulieren unter anderen der frühere Basler Ökonomeprofessor Martin Hellwig und das langjährige und nun ehemalige Mitglied des Sachverständigenrates und heutige UBS-Verwaltungsrätin Beatrice Weder di Mauro ihre Überzeugung, dass nur eine Bankenunion den Zusammenhalt der Währungsunion sichern könne.

Wenn sich Ökonomeprofessoren streiten und in ihren Folgerungen und Urteilen so

diametral widersprechen, kann es sinnvoll sein, einen Schritt zurück zu machen. Bevor man formuliert, was man (nicht) will, ist es hilfreich, sich über die Ausgangslage und das Ziel Klarheit zu verschaffen. Denn in der Analyse herrscht mehr Einigkeit als die heftige Kontroverse vermuten lässt.

**Ohne Zweifel ist, dass der Euro nicht gehalten hat, was versprochen wurde. Und niemand behauptet, dass der Euro-Raum ein optimaler Währungsraum sei. In der Tat gibt es gute Gründe für die Annahme, dass ein Europa, in dem jedes Land seine eigene Währung hat, wirtschaftlich vergleichsweise besser dastehen würde, als in einer Situation, in der siebzehn relativ unterschiedliche Länder eine einzige gemeinsame Währung haben. Die Einheitsgröße passt eben beiden nicht. Für die Kleinen ist sie zu groß, für die Großen zu klein. Deshalb ist ein maßgeschneiderter Anzug die bessere Kleidung. Das ist bei der Währung nicht anders. Es gilt auch für den Euro-Raum.**

Fakt aber ist auch, dass Europa den Euro seit 1999 hat. Der Euro existiert und zwar mit 17 Mitgliedern, ob man das gut oder schlecht findet. Da hilft die Frage nach früheren Versprechungen, Erwartungen, Fehlern und Versäumnissen nicht wirklich weiter. Es macht eben einen riesigen Unterschied, ob man im fliegenden Flugzeug sitzt und aussteigen will, oder man gar nicht erst einsteigt – so wie das für die Schweiz der Fall ist. Wer mitfliegt, ist mitgegangen und damit mitgefangen. Da bleiben bei einem Ausfall der Motoren nur zwei Optionen offen: Absturz oder Notlandung. Eine Rückkehr vor den Start in ein Europa mit nationalen Währungen und ohne gemeinsame Haftung ist nicht mehr möglich.

Mit Blick auf die unbekanntenen und entsprechend unberechenbaren Risiken und sicher immensen Kosten eines Zerfalls der Währungsunion streben alle staatstragenden Parteien im Euro-Raum danach, die gemeinsame Währungsunion zu stabilisieren. Das gilt auch für Deutschland. Weder die schwarz-gelbe Regierungskoalition noch die rot-grüne Opposition wollen einen Zerfall der Euro-Zone. Wer jedoch eine Notlandung anstrebt, muss auch bereit sein, die Instrumente einzusetzen, die zum Überleben notwendig sind. Dann darf nicht Ideologie die Diskussion dominieren, sondern muss – zumindest für die kurze Frist – Pragmatismus das Handeln bestimmen.

Zur Stabilisierung der Währungsunion lassen sich keine einfachen, risiko- oder gar kostenlose Instrumente finden. Letztlich geht es vor allem um die Verteilung der durchaus gewaltigen Lasten. Wer muss wie viel zur Problemlösung beitragen? Verständlich, dass alle versuchen, selber möglichst wenig Kosten zu tragen und möglichst viele Verpflichtungen den anderen aufzubürden. Deshalb steht die Krisenpolitik notgedrungen im Streit unterschiedlicher Einschätzungen und Sichtweisen. Zumal nicht auf einfaches (theoretisches) Lehrbuchweisheiten zurückgegriffen werden kann. Denn eine Blaupause – also eine belastbare empirische Erfahrung – für eine Lösung eines Verteilungsproblems dieser Dimension gibt es nicht.

**Die Länder der Eurozone sind durch eine systemische Krise mit zwei Wurzeln herausgefordert. Einmal geht es um zu hohe Staatsschulden. Dann drohen die Risiken unterkapitalisierter Banken. Das Problem vervielfacht sich, weil die beiden Stränge eng verknüpft sind.**

Die südeuropäischen Länder – insbesondere Spanien – sind überschuldet, weil sie für die Refinanzierung ihrer systemrelevanten Banken einstehen müssen. Umgekehrt droht südeuropäischen Finanzinstituten der Kollaps, weil sie in (zu) großem Umfang Schuldverschreibungen ihrer eigenen Staaten halten. Da letztere aufgrund der steigenden

Risiken ständig an Wert verlieren, entsteht für die Banken ein entsprechender Abschreibungsbedarf. Den wiederum können sie nicht bewältigen, weil sie selber zu wenig Eigenkapital haben, was zusätzliche staatliche Hilfe notwendig macht. Und damit schaukeln sich Staatsschulden und Bankenkrise gegenseitig höher und höher, bis am Schluss beiden die Pleite droht. Mit dramatischen Folgen auch für an sich gesunde Finanzinstitute und die reale Wirtschaft – also für Wachstum und Beschäftigung.

**Wenn die sich wechselseitig verstärkende Eigendynamik von Staatsschulden und Unterkapitalisierung der Banken für die Vertrauens- und Eurokrise verantwortlich ist, dann liegt die Lösung eigentlich auf der Hand. Dann gilt es, den Teufelskreis zu durchbrechen. Genau diesem Ziel soll die Bankenunion dienen. Sie will die Refinanzierung der privaten Banken von der Solvenz nationaler Staaten abkoppeln.**

Wenn sich Banken unabhängig von der finanziellen Situation des jeweiligen Staates refinanzieren könnten, dann hätte eine Schuldenkrise des Staates keine direkten Auswirkungen auf die Kreditversorgung. Und wenn Staaten nicht mehr Banken retten müssten, die von systemischer Relevanz für den gesamten Euro-Raum sind, würden einzelne Länder nicht immer stärker von den privaten Kreditmärkten abgestraft.

Deshalb klingt die Folgerung von Martin Hellwig, Beatrice di Mauro und anderen vernünftig, dass eine „stärkere Integration des europäischen Finanzsystems und eine Entkopplung von Staatsfinanzen und Kreditversorgung ... für eine stabilere Architektur Europas unverzichtbar (sind). Sie sind wichtige Schritte, um den Teufelskreis zwischen nationalen Schulden- und Bankenkrisen zu durchbrechen.“

**Damit die Bankenunion nicht zu einem Freischein für eine kollektive Vergemeinschaftung der Haftung für die Schulden der Banken des Eurosystems zulasten der (vor allem deutscher) Steuerzahler wird, bedarf es erstens einer gemeinsamen, ein-**

**heitlichen europäischen Bankenaufsicht. Sie muss zuallererst dafür sorgen, dass Banken nicht „too big to fail“, also nicht so groß werden, dass sie systemrelevant sind. Gelingt das nicht, muss die europäische Bankenaufsicht die Kompetenz erhalten, um unterkapitalisierte Banken entweder zu rekapitalisieren (notfalls auch zu verstaatlichen) oder sonst abzuwickeln. Dafür braucht eine Bankenunion zweitens einen gemeinsamen Restrukturierungsfonds. Mit seiner Hilfe kann die europäische Bankenaufsicht Banken entweder gegen Auflagen oder das Abtreten von Aktien rekapitalisieren, verstaatlichen oder abwickeln.**

Wie weit der EU-Gipfel vom 29. Juni 2012 den Weg in welche Form einer Bankenunion eingeschlagen hat, ist momentan noch nicht abschließend erkennbar. Die Formulierung deutet darauf, dass der Anreiz, sich zu Lasten Dritter zu überschulden, weil es eine gemeinsame Rettung gibt („*moral hazard*“), eher eingeschränkt als ausgeweitet wird. „Sobald unter Einbeziehung der EZB ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken des Euro-Währungsgebiets eingerichtet worden ist, hätte der ESM nach einem ordentlichen Beschluss die Möglichkeit, Banken direkt zu rekapitalisieren. Dies würde an angemessene Auflagen geknüpft, darunter die Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen, ...“

Der EU-Gipfelbeschluss dokumentiert die Absicht, ähnlich wie die Vereinigten Staaten von Amerika dies im Herbst 2008 mit dem *Troubled Asset Relief Program (TARP)* getan haben, die Bankenproblematik zielgenau anzugehen. Das Beispiel TARP zeigt, dass es möglich ist, Banken mit zu geringem Eigenkapital die notwendige Rekapitalisierung zu gewähren, ohne dass ihre Aktionäre und Gläubiger zu Lasten der Allgemeinheit, also der Steuerzahler, aus ihrer finanziellen Verantwortung entlassen werden. Ist eine Bankenunion somit nicht der richtige Weg, den alle gehen sollten, die nicht einen Absturz, sondern die Notlandung des Euro anstreben?

*Eine gekürzte Version dieses Beitrags erschien am 14. Juli 2012 in „Finanz und Wirtschaft“.*