

Endspiel um die Eurozone? (I)

Die europäische Krise ist nicht nur eine Krise einiger Euroländer; sie geht viel tiefer und erfordert radikales Umdenken des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells. Kurt Bayer, Board Director bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, fordert eine neue Vision für des europäische Wohlfahrtssystem. Dafür sind Bankenunion, Fiskalunion, Wachstumsstrategie, aber auch ein neues Demokratisierungsmodell unabdingbar.



Der österreichische Banknoten-Designer Robert Kalina gab den Euro-Scheinen ihr Gesicht. Ihn trifft an den Problemen der Eurozone aber keine Schuld. Foto: EZB

Der Autor



Kurt Bayer, 25 Jahre im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, 10 Jahre im Bundesministerium für Finanzen (Gruppenleiter für Wirtschaftspolitik und Internationale Finanzinstitutionen); 2 Jahre Executive Director im Board der Weltbank, derzeit Board Director bei der Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in London. (Blog: kurtbayer.wordpress.com)

Der Frühherbst 2012 hat – nach fünf Jahren Krise – endlich die Europäische Zentralbank (EZB) dazu bewegt, ihre absolut notwendige Rolle als »Lender of Last Resort« zu übernehmen. Damit wird den privaten Finanzmärkten versichert, dass es zu keinem Staatsbankrott kommen wird.

Notwendig, aber nicht hinreichend. Um die Krise wirklich nachhaltig zu bekämpfen und auf einen Wachstumspfad zurückzukehren, sind (unter anderem) folgende weitere Aufgaben wichtig:

- Die zentrale europäische Bankenaufsicht mit einem europaweiten Abwicklungsregime für nicht tragfähige Banken und gemeinsamer Einlagensicherung
- Eine starke Fiskalunion, welche die Budgetpolitiken der Euroländer bestimmt und sich mit der gemeinsamen Geldpolitik optimal abstimmen kann
- Ein europäischer Konjunkturausgleichsmechanismus, etwa in Form einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung
- Ein europäischer Finanzausgleich, der die unterschiedlichen Wohlstandsniveaus stärker aneinander angleicht als die Struktur- und Kohäsionsfonds
- Eine europäische Wachstumsstrategie, die die einseitige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf Budgetkonsolidierung durch eine langfristig positive Vision komplettiert und die sozialen Spannungen verringert
- Eine verstärkte Demokratisierung der Euro-Verfahren mit starker Mitwirkungs- und Rechenschaftspflicht der europäischen und nationalen Parlamente
- Längerfristig ist die Staatsfinanzierung einer öffentlichen Institution zu übertragen, um diese wichtige Aufgabe nicht dem oft irrationalen Wohl und Wehe privater Anleger auszusetzen.

Fortschritte in der Krisenbekämpfung

In den letzten Wochen des Sommers hat die Krisenbekämpfung in der Eurozone einige wichtige Fortschritte gemacht:

- Die Europäische Zentralbank hat beschlossen, auf dem Sekundärmarkt unbeschränkte Mengen an Staatsanleihen

aufzukaufen, wenn sich das betreffende Land unter den ESM-Krisenschirm (und damit unter dessen Disziplinierungsprogramm) begibt.

- Das deutsche Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat der Schaffung des permanenten Krisenschirms ESM (European Stability Mechanism) grundsätzlich zugestimmt.
- Die Diskussion in der EU und der Eurozone um die notwendige Schaffung einer »politischen Union«, also engerer Zusammenarbeit der Euroländer, vor allem bei der Fiskalpolitik, wird weiter vorangetrieben.

Dies hat zu Herbstbeginn zu einer Beruhigung der Finanzmärkte geführt, konkret: die von den Krisenländern verlangten Zinsen für Staatsanleihen sind wieder gefallen. Inwieweit dies dauerhaft ist, werden die nächsten Monate zeigen. Es gibt jedoch noch eine ganze Reihe von offenen Baustellen, die erst geschlossen werden müssen.

Die allerwichtigsten Herausforderungen der Zukunft

Im Weiteren liste ich nur die allerwichtigsten Herausforderungen der unmittelbaren Zukunft auf, die noch der Beschlussfassung harren.

1. Die sogenannte »*Bankenunion*«, also die Europäisierung des Bankenwesens, steht erst am Anfang. Der EZB-Beschluss um die Staatsanleihenkäufe auf den Sekundärmärkten ist ein wichtiger Grundstein, aber eben nur das. Die bisher nur in Umrissen beschlossene gemeinsame Europäische Bankenaufsicht durch die EZB und eine gemeinsame EU-/Euro-Spareinlagensicherung stehen noch aus. Zusätzlich muss noch ein Plan entwickelt werden, wie das europäische Bankenwesen in Zukunft aussehen soll.

Derzeit gehen die einzelnen EU-/Euro-Staaten jeweils einzeln vor mit dem Resultat, dass keine einzige Bank geschlossen wurde. Ohne diese Weiterentwicklungen bleibt die notwendige Bankenunion größtenteils unwirksam.

2. Zwar besteht grundsätzlich Einigung, dass ein gemeinsamer Währungsraum nicht nur eine gemeinsame Geldpolitik benötigt, sondern auch eine damit abgestimmte *gemeinsame Fiskalpolitik* (Budgetpolitik), aber wie eng und wie stringent die gemeinsame Fiskalpolitik sein soll, ist noch umstritten.

3. Die bisherige Krisenbekämpfung dreht sich hauptsächlich um die Reduzierung der Budgetdefizite und Staatsschuldenquoten. Dabei sind die in der Agenda 2020 gelisteten *Wachstumsziele* weitgehend aus der öffentlichen Diskussion verschwunden. Eine gesamthafte Wirtschaftspolitik muss sich aber nicht nur um restriktive Elemente kümmern, sondern (auch) Wachstum und Wohlfahrtssteigerungen sicherstellen.

Bankenunion und aufgeblähte Geschäfte

Die aufgeblähten Geschäfte des Finanzsektors, die immer neuen Produkte, die das Risiko minimieren sollten, es in Wahrheit aber unendlich vergrößert und durch Ansteckung über Ländergrenzen hinweg globalisiert haben, sowie die allzu enge Verbindung zwischen Staaten und Banken – lokale Banken halten den größten Teil der

Staatsschuld »ihrer« Heimatländer, und letztere haben in der Krise durch Bankenpakete diese vor der Insolvenz (zumindest vorläufig) gerettet – all dies hat zu einer schädlichen Fragmentierung des Finanzsystems geführt. Dies wurde durch die jahrelange Weigerung der nationalen Notenbanken, eine zentrale EU-Bankenaufsicht einzurichten, zusätzlich verstärkt.

In der Krise hat jedes EU- und Euroland sich bemüht, »seine« Banken zu retten, sie zu rekapitalisieren, oder sie teilweise zu verstaatlichen. Damit hat die Fragmentierung zugenommen. Gleichzeitig jedoch hat sich am grundlegenden Geschäftsmodell der Banken nichts geändert. Viele sind noch immer »too big to fail«, also einfach zu groß, und die Abtrennung der riskanten Investmentbankgeschäfte mit ihrem Hochfrequenztrading von dem durch Einlagensicherung unterstützten Kommerzbankgeschäft ist nicht durchgeführt worden.

Noch immer trauen Banken einander nicht

Letztlich ist die Vor-Krisen-Bankenlandschaft in Europa weitestgehend intakt: es sind keine Banken geschlossen worden (im Gegensatz zu den USA). Weiterhin trauen die Banken einander noch immer nicht, das heißt, sie leihen einander kein Geld und deponieren ihre »überflüssige« Liquidität lieber über Nacht bei der EZB, als sie auszuleihen. Ihr Risikoappetit ist aufgrund der Krise stark zurückgegangen, sodass auch ihre Bereitschaft, Geld an Kunden zu leihen, endenwollend ist.

Neu ist auch, dass fast alle europäischen Banken krampfhaft versuchen, ihre mit hohen nicht einbringlichen Krediten und schlecht bewerteten Vermögenswerten belasteten Bilanzen in Ordnung zu bringen (sog. De-Leveraging). In einigen Ländern gelingt dies in Einzelfällen durch »Bad Banks«, also Abwicklungsinstitutionen, die gebündelt die schlechten Risiken über die Zeit verwerten sollen.

Da es noch immer kein europäisches Bankenkonkursrecht gibt, werden auch nicht lebensfähige Banken weitergeschleppt, vielfach auf Kosten der Steuerzahler. In einigen Ländern (Paradebeispiel: Irland) ist es den Banken gelungen, einen Großteil ihrer Schulden den Steuerzahlern zu übertragen; doch viele Banken in Europa leiden weiterhin unter zu geringer Kapitalisierung, zu hohen nicht einbringlichen Krediten und Bilanzen, die von den Ratingagenturen mit großem Argwohn betrachtet werden.

Europäische Einlagensicherung notwendig

Eine vollständige »Bankenunion« muss daher zu einer *Europäisierung und Restrukturierung des europäischen Bankenwesens* führen und damit die Ansteckung durch enge Verflechtung und grenzüberschreitende Risiken in den Griff bekommen. Dazu ist auch eine europäische Einlagensicherung notwendig, damit die Sparer in jedem einzelnen EU-Land wissen, dass ihre Einlagen sicher sind – und daher nicht (weiter) ihre Gelder aus nationalen Banken abziehen.

Die gemeinsame Bankenaufsicht durch die EZB muss gemeinsame Regeln für alle Banken (und andere Finanzakteure) durchsetzen. Sie muss die »too big to fail«-Problematik angehen, Wettbewerb und Kundenschutz organisieren, »living wills« durchsetzen, wodurch im Krisenfall klare Abwicklungsvorgänge organisiert werden, sowie das Trennbankensystem allerorts funktional machen. Ob die EZB selbst alle 6000 Euro-Banken prüfen kann, oder ob dies bei kleineren durch nationale Aufsichten im Auftrag der EZB (aber nach einheitlichen Regeln) geschieht, ist zweitrangig.

Es müssen jedoch wirklich alle Banken und Nichtbanken dieser gemeinsamen Aufsicht unterworfen werden, also auch Genossenschafts- und Landesbanken. Die gemeinsame Aufsicht müsste jedenfalls ein europäisches Bankeninsolvenzrecht installieren, damit nicht tragfähige Banken geordnet abgewickelt werden können.

Fortsetzung folgt morgen auf EurActiv.de.

Hintergrund: die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

Die ÖGfE-Policy Briefs sind auch via Email-Zusendung erhältlich bzw.auf der ÖGfE-Website abrufbar. Verteiler-Anmeldung, Download sowie weitere Informationen: www.oegfe.at/policybriefs