

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache 19(21)16
9. Sitzung, 4. Juni 2018



Prof. Jörg Rocholl, PhD
President
EY Chair in Governance and
Compliance

Berlin, 1. Juni 2018

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages
„Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan“**

Die wirtschaftlichen Rahmendaten in der Europäischen Union haben sich über die letzten Jahre deutlich verbessert, insbesondere das Wirtschaftswachstum hat eine breite Erholung erfahren. Nicht erst die jüngsten Entwicklungen in Italien zeigen aber, dass gleichzeitig ein hoher Grad an Fragilität bestehen bleibt, vor allem durch die anhaltend hohe oder sogar gestiegene Staatsverschuldung in verschiedenen Mitgliedstaaten, einen hohen Anteil an faulen Krediten und Staatsanleihen in Bankbilanzen und eine unvermindert hohe Arbeitslosigkeit, vor allem bei Jugendlichen. Daher ist es ein richtiger und wichtiger Zeitpunkt, um an der Verbesserung der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Europas zu arbeiten. Denn allzu oft haben in Europa in der Vergangenheit Vorschläge zur Verbesserung erst durch Krisen die notwendige Aufmerksamkeit und politische Unterstützung erfahren. Es kommt hinzu, dass die Geldpolitik bisher in beträchtlichem Maße zur Abfederung wirtschaftlicher Entwicklungen im Euroraum herangezogen wurde, sie dadurch aber dauerhaft überfordert sein könnte. Es ist daher zu begrüßen, dass die Europäische Kommission im Ratsdokument 15653/17 zum jetzigen Zeitpunkt konkrete Vorschläge entwickelt und deren zeitliche Priorität beschreibt.

Die einzelnen Vorschläge sollen nachfolgend genauer analysiert und bewertet werden. Dabei soll unterschieden werden zwischen den Vorschlägen, die der Vollendung der Bankenunion dienen, und den Ideen zur Schaffung einer Fiskalkapazität.

I) Bankenunion

Die Bankenunion soll in ihrer Endausbaustufe auf drei Säulen ruhen. Die ersten beiden Säulen, die einheitliche Bankenaufsicht unter dem Begriff Single Supervisory Mechanism (SSM) und die einheitliche Bankenabwicklung als Single Resolution Mechanism (SRM) mit dem assoziierten Single Resolution Fund (SRF), bestehen bereits. Für die zweite Säule wird derzeit diskutiert, ob die bereits im Dezember 2013 für das Jahr 2024 beschlossene Schaffung eines sogenannten „Common Backstop“ (Letztabsicherung) für den SRF vorgezogen werden soll und in diesem Zuge der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds weiterentwickelt werden soll. Das Jahr 2024 ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung, weil bis zu diesem Zeitpunkt der SRF die angestrebte Summe von €55 Milliarden durch Abgaben von Banken eingesammelt haben soll. Für größere Banken Krisen, deren Bewältigung über diesen Betrag hinausgehen sollten, würde demnach der ESM als Common Backstop für den SRF dienen. Neben den Fragen, ob diese Letztabsicherung bereits vor dem Jahr 2024 eingeführt werden und der ESM diese Aufgabe übernehmen soll, stellen sich hier weitere wichtige Fragen: Wie hoch soll das Volumen der Letztabsicherung ausfallen? Soll sie nur Rekapitalisierungen oder auch Liquiditätshilfen umfassen? Wie wäre eine solche Liquiditätshilfe ausgestaltet im Vergleich und im Zusammenspiel zur viel diskutierten Emergency Liquidity Assistance (ELA) der nationalen Zentralbanken im Eurosystem? Die Kernfrage dabei ist, wie die richtige Sequenz aus Risikoteilung und Risikoreduzierung gestaltet werden kann.

Diese Kernfrage stellt sich analog bei der Frage nach der möglichen Einführung einer europäischen Einlagensicherung unter dem Stichwort eines European Deposit Insurance Scheme (EDIS). Sie soll daher in diesem Zusammenhang näher beleuchtet werden. Für die Einlagensicherung als dritte mögliche Säule der Bankenunion ist bisher lediglich beschlossen worden, dass die Standards der nationalen Systeme der Einlagensicherung harmonisiert werden, es gibt hingegen bisher keine gemeinsame Einlagensicherung. Die dahinterliegende Idee ist, dass ein gemeinsamer europäischer Topf geschaffen werden soll, aus dem europäische Einleger bei Schieflagen ihrer Banken entschädigt werden. Dieser Topf würde bei der Schieflage einer Bank mehr Mittel bereithalten können als die Einlagensicherung in einem einzelnen Staat. Eine gemeinsame Einlagensicherung kann daher eine wichtige stabilisierende Funktion ausüben und sollte nicht grundsätzlich abgelehnt werden. Bei einer Einführung wären aber weitreichende und ernsthafte ökonomische Fragestellungen zu klären, zum Beispiel:

- 1) Art der Versicherung: Handelt es sich um eine Erst- oder Rückversicherung?
- 2) Risikomessung: Wie kann sichergestellt werden, dass Banken risikoadäquate Prämien entrichten?
- 3) Empfängerkreis: Können Einleger (auch aus Nicht-EU-Staaten) eine aggregierte Deckungssumme von weit oberhalb von €100.000 pro Kopf erhalten, wenn sie ihre Einlagen auf verschiedene Kreditinstitute verteilen?

Die wichtigste Frage ist – wie bei der Gestaltung des Common Backstop für den SRF – die nach der richtigen Sequenz von Risikoteilung und Risikoreduzierung. Diese Risiken speisen sich vor allem aus drei Quellen. Erstens ist der Banken-Staaten-Nexus, der mit der Einführung der Bankenunion im Jahr 2012 gelockert werden sollte, heute – zumindest teilweise – so eng wie zuvor. In der einen Richtung der wechselseitigen Abhängigkeit von Banken und Staaten können Finanzinstitutionen die Mitgliedstaaten in Gefahr bringen, in denen sie sitzen. Das galt in der Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 selbst für Mitgliedstaaten, die vorher Haushaltsüberschüsse und Schuldenniveaus deutlich unterhalb der Konvergenzkriterien aufwiesen, zum Beispiel Spanien oder Irland. Ihre staatliche Verschuldung stieg schnell und signifikant an, als die Schieflagen im Finanzsektor massive Belastungen für die öffentlichen Haushalte mit sich brachten. Es bleibt abzuwarten, wie die neuen Institutionen wie SSM und SRM, die Erhöhung der Kapital- und Liquiditätsstandards für Banken und die verpflichtende Anwendung von Bail-in-Regeln (Gläubigerbeteiligung) diese Risiken für Staaten aus möglichen Bankenschieflagen deutlich reduzieren können. In jedem Fall ist zu konstatieren, dass hier bereits wichtige Schritte unternommen wurden.

Anders verhält es sich in der anderen Richtung der wechselseitigen Abhängigkeit. Nach wie vor wird ein zu großer Teil der Verschuldung europäischer Staaten von Banken in diesen Staaten finanziert, es gibt hier bisher keine angemessene Regulierung. Während Banken ihre Kredite an sonstige Kreditnehmer der Größe nach begrenzen und mit Eigenkapital unterlegen müssen, gelten diese regulatorischen Einschränkungen bei Investitionen in Staatsanleihen nicht. Banken können demnach prinzipiell unbegrenzt und ohne Eigenkapitalunterlegung in Staatsanleihen investieren. Die jüngsten Ereignisse in Italien zeigen besonders deutlich die damit verbundenen Gefahren. Werden Zweifel an der Kreditwürdigkeit eines Staates laut, haben diese unmittelbar signifikante negative Auswirkungen auf die Banken in diesem Staat, die in hohem Maße dessen Anleihen halten. Viele europäische Banken, häufig die schwächsten unter ihnen und diejenigen in den europäischen Staaten mit ungünstigen wirtschaftlichen Rahmendaten, halten ein Vielfaches ihres Eigenkapitals in Anleihen der Staaten, in denen sie sitzen. Daher

ist es keine Überraschung, dass Banken automatisch in Probleme geraten, wenn ihre Heimatstaaten Zahlungsschwierigkeiten aufweisen. Die vorliegende empirische Evidenz legt den Schluss nahe, dass die Bestände an Staatsanleihen in den Bankbilanzen seit dem Jahr 2012 nicht etwa gefallen, sondern in vielen Fällen sogar gestiegen sind.

Zweitens ist der Umfang notleidender Kredite in Bankbilanzen nach wie vor beträchtlich, diese belaufen sich nach Angaben der Europäischen Kommission auf eine Gesamtsumme von 950 Milliarden Euro. Der Umfang der notleidenden Kredite ist zwar in jüngster Zeit gesunken, aber der weitere Abbau bleibt eine langfristige Aufgabe. Hinzu kommt, dass diese Bestände nicht gleich hoch verteilt sind in Europa, sondern sich vor allem auf die einstigen und jetzigen Krisenländer konzentrieren, in Italien gilt beispielsweise mehr als jede zehnte Kreditforderung als notleidend.

Drittens gibt es schwache Insolvenzordnungen und deren ineffiziente Anwendung, fehlenden politischen Willen zur Schaffung von Rahmenbedingungen für stabile Banken und eine gnädige Behandlung sonstiger Gläubiger im Schadensfall von Banken. Angesichts dieser beträchtlichen Risiken und ihrer asymmetrischen Verteilung käme die Einführung einer einheitlichen Einlagensicherung zum jetzigen Zeitpunkt eher einem Transfermechanismus als einer Versicherung gleich. Vor einer Einführung einer einheitlichen europäischen Einlagensicherung gilt es daher, diese Risiken deutlich abzubauen. Dabei sind drei wichtige Schritte zu gehen:

- 1) Die regulatorische Privilegierung von Staatsanleihen in Bankbilanzen muss abgeschafft werden. Dabei muss vor allem darauf geachtet werden, dass Bankbilanzen stärker diversifiziert werden, um damit die zu enge Verflechtung des wirtschaftlichen Wohlergehens von Banken mit dem ihrer Heimatstaaten zu lockern.
- 2) Die notleidenden Kredite in den Bankbilanzen müssen nach einem klaren Plan weiter abgebaut werden.
- 3) Die Insolvenzordnungen in den europäischen Staaten müssen effizienter und einheitlicher werden.

Die gemeinsame europäische Einlagensicherung ist daher mehr als ein fehlendes Puzzlestück zur Vollendung der Bankenunion. Sie stellt die fundamentale Frage nach der Verantwortung der einzelnen Staaten in der zukünftigen Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion und damit nach der Einheit

von Haftung und Kontrolle. Denn nach wie vor liegen viele Politikbereiche, die für das wirtschaftliche Wohlergehen einzelner Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung sind, vor allem in den Händen dieser Mitgliedstaaten. Die Einführung einer gemeinsamen Einlagensicherung würde also das System in Frage stellen, so lange die Instabilität einer Bank zu einem guten Teil hausgemacht ist und wesentliche Fortschritte weder beim Abbau fauler Kredite noch bei der Begrenzung der Investitionen von Banken in Staatsanleihen erzielt sind. Es entstünde eine gemeinsame europäische Haftung für Schieflagen, deren Ursachen maßgeblich in der Verantwortung einzelner Staaten liegen. Anreize zur Reduzierung von Risiken würden zudem deutlich sinken, wenn diese Risiken erst einmal geteilt wären. Für die Einlagensicherung sollte also zunächst die Voraussetzungen geschaffen werden.

II) Fiskalische Kapazität

Der Vorschlag einer fiskalischen Kapazität ist bisher deutlich weniger detailliert als die Vorschläge zur Vollendung der Bankenunion, trotz der jüngsten Vorschläge dazu seitens der Europäischen Kommission. Mit ihrer Schaffung werden von verschiedenen Seiten teilweise sehr unterschiedliche Zielsetzungen verbunden:

- 1) Makroökonomische Stabilisierungsfunktion
- 2) Abfederung sogenannter asymmetrischer Schocks (wobei unklar ist, wie genau asymmetrische Schocks definiert werden und in welchem Zusammenhang sie zur Notwendigkeit von Strukturreformen in einzelnen Mitgliedstaaten stehen)
- 3) Konvergenz zwischen einzelnen Mitgliedstaaten
- 4) Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit

Daher stehen die folgenden Fragen im Mittelpunkt, die vor der Einführung einer Fiskalkapazität überzeugend und umfassend beantwortet werden sollten:

- 1) Wofür genau sollen die Mittel eingesetzt werden?
- 2) Welcher Mehrwert ist damit verbunden im Vergleich zu Investitionen auf der nationalstaatlichen Ebene und im Rahmen des regulären EU-Haushalts? Sollten nicht eher die Prioritäten des EU-Haushalts für die kommende Planungsperiode der Jahre 2021 bis 2027 neu gesetzt werden?

- 3) Wie groß soll die Kapazität sein? Überschlägige Berechnungen zeigen, dass eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion nur mit beträchtlichen Geldmitteln erreicht werden kann. Die Größe der Kapazität und ihre Rolle stehen also im unmittelbaren Zusammenhang zueinander.
- 4) Wer soll die Fazilität kontrollieren, insbesondere die Europäische Kommission oder der ESM?
- 5) Welche Folgeeffekte/-schritte gibt es? Könnte diese Fiskalkapazität nach und nach ausgeweitet werden, um am Ende eine deutlich weiterreichende Vergemeinschaftung zu erreichen?

Solange keine überzeugenden Antworten auf diese fundamentalen Fragen vorliegen, sollte die Einführung einer Fiskalkapazität nur mit großer Vorsicht betrachtet werden. In jedem Fall sollte ein besonderes Augenmerk darauf liegen, dass die Prioritäten in der Gestaltung des EU-Haushalts der 2021 bis 2027 neu gesetzt werden, mit deutlich stärkerem Fokus auf die für die wirtschaftliche Zukunft Europas entscheidenden Themen wie Forschung, technologischen Wandel und wissensbasierte Voraussetzungen für nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg.

Teilweise wird die Frage nach der Schaffung einer Fiskalkapazität auf europäischer Ebene verbunden mit der Forderung nach der Ernennung eines sogenannten Europäischen Finanzministers. Aus den oben genannten Fragen wird deutlich, dass vor einer Beschäftigung mit dieser Forderung grundlegendere Fragen zu beantworten sind. Die Ernennung eines Europäischen Finanzministers kann – wenn überhaupt – nur am Ende eines solchen Prozesses stehen, sie sollte für die gegenwärtigen Überlegungen irrelevant sein.

Ein letzter Punkt ist von Bedeutung: Bei aller Beschäftigung mit gemeinsamen fiskalischen Kapazitäten sollte nicht vergessen werden, dass gerade in den USA Schocks auf Ebene der Bundesstaaten sehr viel stärker durch gut entwickelte und integrierte Kapitalmärkte als durch fiskalische Kapazitäten abgefedert werden. Die Stärkung des europäischen Binnenmarktes und insbesondere der europäischen Kapitalmärkte stellt aus dieser Sicht eine wichtige Ergänzung und womöglich Alternative zu den hier diskutierten Maßnahmen dar.

Kontakt

Prof. Jörg Rocholl, PhD

ESMT Berlin

Schlossplatz 1

10178 Berlin, Germany

Tel.: +49 30 212 31 1010

Fax: +49 30 212 31 1012

Email: joerg.rocholl@esmt.org