



Wissenschaftlicher Beirat
beim
Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie • 11019 Berlin

Herrn
Dr. Philipp Rösler
Bundesminister für Wirtschaft und
Technologie 11019 Berlin

- Der Vorsitzende -

Prof. Achim Wambach Ph.D

Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

TEL +49 221 470 5822

FAX +49 221 470 5024

E-MAIL wambach@wiso.uni-koeln.de

INTERNET www.bmwi.de

AZ -

DATUM 16. Oktober 2012

BETREFF **Zur Stabilität des Europäischen Finanzsystems**

Sehr geehrter Herr Minister Dr. Rösler

An seinen Tagungen am 28./29. Juni 2012 und 27./28. September 2012 hat sich der Wissenschaftliche Beirat mit den Entwicklungen im Finanzsystem der Eurozone, den Beschlüssen des Gipfels vom 28./29. Juni 2012 in Brüssel sowie dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Bankenunion vom 12. September 2012 befasst. Insbesondere hat er sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie die Funktionsweise des Finanzsystems in der Eurozone, bzw. der Europäischen Union gesichert und gleichzeitig Kernziele der Währungsunion wie Preisstabilität und fiskalische Stabilität garantiert werden können. Der Beirat rät dazu, einen auf die Besonderheiten der Eurozone zugeschnittenen Weg einzuschlagen, der eine Stärkung der europäischen Institutionen im Bankenbereich vorsieht, jedoch deren Funktionsweise durch angemessene Entscheidungsverfahren und Kontrollrechte der Kapitalgeber sichert.

Der Beirat geht dabei von der Beobachtung aus, dass Aufsicht, Regulierung und Umgang mit Schieflagen bei Banken nicht mehr allein den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen werden können.

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34 - 37
10115 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U6 Naturkundemuseum
S-Bahn Berlin Hauptbahnhof

Es ist für die Eurozone unabdingbar, ein robusteres Bankensystem aufzubauen, wie der Beirat bereits im *Gutachten zur Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise* (Gutachten 03/10) dargelegt hat. Das ist nicht nur erforderlich, um das Risiko von Bankenkrisen zu vermindern, sondern ist auch die Voraussetzung dafür, dass zukünftige Staatsschuldenkrisen nicht das Finanzsystem gefährden. Das No-Bailout-Prinzip würde gestärkt und mittelfristig an Glaubwürdigkeit gewinnen.

Zudem zeigt die Erfahrung, dass nationale Aufsichtsbehörden und Regierungen die Schieflagen von Banken nur zögerlich angehen. Dies trägt dazu bei, dass fragile oder nicht mehr funktionsfähige Bankstrukturen bestehen bleiben. Dieses Zögern rührt auch daher, dass Banken Kreditgeber der nationalen Wirtschaft sowie des Staates sind. Dadurch entsteht eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen Einzelstaaten und ihren Banken.

Europäische Kompetenzen in der Aufsicht, der Regulierung und bei der Lösung von Solvenzproblemen von Banken in der Eurozone bergen jedoch beträchtliche Gefahren. Erstens müssen derzeit regionale Krisen bewältigt und gleichzeitig eine nachhaltige Neuordnung des Finanzsystems aufgebaut werden. Zweitens können neue Regelwerke die gewünschte Wirkung auf europäischer Ebene nur dann entfalten, wenn sie nicht dazu missbraucht werden, primär Transfers zulasten von Ländern zu initiieren, deren Banken keine Solvenzprobleme haben. Diese Umstände verlangen nach einer besonders umsichtigen Vorgehensweise und nach einer sorgfältigen Absicherung beim Aufbau der notwendigen europäischen Institutionen.

Die folgenden Überlegungen identifizieren die Kernelemente eines ersten Schrittes, und sie weisen auf Bruchstellen dieser institutionellen Entwicklung hin, die vermieden werden sollten.

Wir lassen uns von folgenden Zielen leiten:

- Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems. Verhinderung und ggfs. notwendige Bewältigung von zukünftigen Schieflagen bei Banken sowie Reorganisation von ineffizienten Bankstrukturen in der Eurozone,
- Stärkung der Robustheit des Finanzsystems in der Eurozone und Etablierung eines glaubwürdigen No-Bailout-Prinzips,
- Sicherstellung des Erhalts einer primär auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik und deren Unabhängigkeit von der Fiskalpolitik,
- Vermeidung von Belastungen für die Steuerzahler.

Kernelemente für einen ersten Schritt

Der Aufbau europäischer Kompetenzen in Regulierung und Aufsicht des Bankensystems kann nicht schlagartig sondern nur schrittweise erfolgen und dürfte angesichts der erheblichen Heterogenität der nationalen Bankensysteme Jahre in Anspruch nehmen. Die Europäische Union (EU) wird zudem vorweg klären müssen, ob die neu zu schaffende europäische Regulierung, Beaufsichtigung von Banken sowie ggf. deren Restrukturierung alle EU-Mitgliedstaaten umfassen oder auf den Kreis der derzeitigen Euro-Mitgliedstaaten beschränkt werden soll. Den nachfolgenden Überlegungen wird der Euroraum zugrunde gelegt. Die Schlussfolgerungen würden aber auch für die Ausdehnung auf die Europäische Union gelten.

1. Europäische Bankenaufsicht, robustere Regulierung und No-Bailout-Prinzip

Die Europäische Bankenaufsicht sollte in einer ersten Phase weitergehende Kompetenzen erhalten, die systemrelevanten und grenzüberschreitenden Banken der gesamten Eurozone nach einheitlichen Regeln zu beaufsichtigen. Sie sollte die wirtschaftliche Situation solcher Banken direkt untersuchen und gegebenenfalls ihre Restrukturierung selbst anordnen können. Erst danach würden Banken, die lediglich in einem Staat aktiv sind und eine mittlere Größe aufweisen, ebenfalls unter die europäische Aufsicht gestellt. Deren Kompetenz würde in dieser zweiten Phase in Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden wahrgenommen.

Die Verlagerung von Kompetenzen auf eine europäische Ebene muss mit einer Verbesserung der Regulierung, des Informationsaustausches und einer Stärkung des gesamten Bankensystems in der Eurozone einhergehen. Insbesondere sollten zum Beispiel auch die Risiken von Wertpapieren staatlicher Schuldner in den Bankbilanzen durch angemessene Risikogewichte ausgewiesen werden. Die Eigenkapitalausstattung der Banken sollte generell schrittweise erhöht werden (vgl. dazu *Gutachten zur Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise*, Gutachten 03/10).

Die Robustheit des Finanzsystems in der Eurozone soll nicht nur gesteigert werden, um gesamtwirtschaftliche Einbrüche, die mit einer Bankenkrise meist einhergehen, zu vermeiden oder jedenfalls deren Häufigkeit zu vermindern. Sie ist auch die Voraussetzung dafür, dass die Funktionstüchtigkeit der gesamten Währungsunion verbessert werden kann. Robustere Banken lassen sich weniger leicht für die forcierte Staatsfinanzierung missbrauchen und sind

weniger anfällig, staatliche Hilfe beanspruchen zu müssen und damit den Staat in finanzielle Bedrängnis zu bringen. Robuste Banken sind zudem weniger durch Ausfall- und Bewertungsrisiken bei Krediten an hochverschuldete Mitgliedstaaten der Eurozone gefährdet. Damit wären die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, um der No-Bailout-Klausel nach Art. 125 AEUV zu mehr Glaubwürdigkeit zu verhelfen – und deren Einhaltung überhaupt erst möglich zu machen.

Die Verlagerung der Kompetenzen in der Bankenaufsicht muss deshalb mit Änderungen in der Bankenregulierung einhergehen, welche die Robustheit des Finanzsystems deutlich erhöhen.

2. Bewältigung der Schieflagen einzelner Banken und von Banken Krisen.

Für Banken, die der europäischen Aufsicht unterliegen und in Schieflage geraten, muss diese Behörde ein Restrukturierungsverfahren einleiten. Weil nationale Aufsichtsbehörden und Regierungen Schieflagen von Banken aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeit nur zögerlich angehen, soll zur europäischen Aufsicht ein Restrukturierungsverfahren gehören, das von der Aufsichtsbehörde eingeleitet wird und einheitlichen europäischen Regeln folgt.

Nach welchen Grundsätzen die Überwindung von einzelnen Schieflagen und von Banken Krisen anzugehen wäre, hat der Beirat in seinen Briefen vom 10. Oktober 2008 und vom 23. Januar 2009 dargelegt. Nach diesem Muster könnte man auch auf europäischer Ebene vorgehen. Verluste bei der Restrukturierung müssen zunächst die Aktionäre und dann die Gläubiger tragen. Betroffene Banken können auch entweder mittels einer Beteiligung am Aktienkapital oder durch eine vorübergehende treuhänderische Übernahme zusätzliche haftende Mittel bekommen. Funktionsfähige Teile der betroffenen Banken sollten verkauft, und die übrigen Teile restrukturiert und abgewickelt werden.

3. Zunächst keine europaweite Einlagensicherung

Auch wenn in der Regel Bankenaufsicht und -regulierung mit einer beschränkten Einlagensicherung sinnvoll ergänzt werden, sprechen einige Erwägungen dagegen, in absehbarer Zeit eine einheitliche Versicherung in der Eurozone einzuführen. Damit würden die einzelnen Einlagensicherungssysteme mit einem Schlag für umfangreiche Forderungen

mithaften, die nicht im eigenen Bereich entstanden sind und ihre Tragfähigkeit unter Umständen übersteigen. Indirekt könnten die Einlagensicherungssysteme für Zahlungsausfälle eines einzelnen Landes in die Haftung genommen werden, wenn Banken dem Staat Kredite gewährt oder dessen Wertpapiere gekauft haben, da der Wert der Einlagen der Banken gemeinsam garantiert würde. Dadurch würden für stark verschuldete Mitgliedsländer Anreize geschaffen, diese Haftung in Anspruch zu nehmen und die Fiskaldisziplin würde darunter leiden.

4. *Sicherung der Funktionsweise der neuen europäischen Institutionen*

Neue oder erweiterte Institutionen zur Aufsicht von Banken und zur Bewältigung von Schieflagen sind in einer Währungsunion immer in Gefahr, für die Zwecke einzelner oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten instrumentalisiert zu werden. Zum einen ist es im Interesse der einzelnen Mitgliedstaaten, die Schwierigkeiten ihres Bankensystems nicht mit der Übertragung von Kontrollrechten auf eine europäische Ebene zu lösen, aber die Unterstützung der zentralen Institutionen sehr wohl in Anspruch zu nehmen. Zum anderen kann die Inanspruchnahme von Mitteln der öffentlichen Haushalte überhöhte Ausmaße annehmen und die fiskalische Stabilität aller Mitgliedsländer gefährden, wenn eine Mehrheit auf eine gemeinsame Ressourcenbasis zurückgreifen kann.

Diesen Gefahren kann auf zwei Ebenen begegnet werden. Erstens sollten die Bankenaufsicht weitestgehend vom Einfluss einzelner Staaten unabhängig gemacht werden. Zweitens sollten im Extremfall öffentliche Mittel bei der Bewältigung von Bankenschieflagen notwendig sein, sind die Kontrollrechte der Kapitalgeber zu stärken. Dafür bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. Die Stimmen können zum Beispiel nach den Kapitalanteilen der Länder gewichtet werden. Bei regionalen Banken Krisen bietet es sich an, die Entscheidungen über Rekapitalisierungen und Restrukturierungen den Vertretern derjenigen Länder zu überlassen, welche keine Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen. Schließlich bleibt es unabdingbar, den Mitgliedsländern Vetorechte einzuräumen, wenn es darum geht, Mittel für Bankenrestrukturierungen bereitzustellen.

5. *Trennung von Bankenaufsicht und Geldpolitik. Sicherung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank*

Es ist unbestritten, dass staatliche Maßnahmen, die zum Ziel haben, die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten, nicht vollständig von der Geldpolitik getrennt werden können. Die Zentralbank agiert als „Lender of Last Resort“ für die Banken, und die Wirkung der Geldpolitik hängt von der Funktionsweise und der Stabilität des Bankensystems ab. Um ihre Politik festlegen zu können, ist die Notenbank darauf angewiesen, dass die Aufsichtsbehörden sie über die Lage der Banken und des Finanzsystems auf dem Laufenden halten.

Gerade diese Überschneidungen zwischen Geldpolitik und Finanzstabilitätspolitik bewirken aber, dass eine Übertragung von Kompetenzen in der Bankenaufsicht und von Entscheidungsmacht über die Bewältigung von Schieflagen auf die Europäische Zentralbank zu gravierenden Interessenkonflikten führen würde, auch wenn dies operationell zunächst als die einfachste Lösung erscheinen mag. Die Nachteile einer Zusammenlegung der Bankenaufsicht und der Geldpolitik würden gerade in der Eurozone besonders zum Vorschein kommen. Die Europäische Zentralbank hat keinen unmittelbaren fiskalischen Partner, wie ihn eine nationale Zentralbank hat. Die Versuchung wäre groß, weitverbreiteten Schieflagen bei Banken durch expansive Geldpolitik, Notkredite oder durch sogenannte unkonventionelle Maßnahmen, wie dem Aufkauf von Papieren staatlicher oder anderer Schuldner, zu begegnen. Damit würden die Funktionsweise der Geldpolitik und deren Ziele beeinträchtigt. Zudem würden sich negative Auswirkungen auf das Risikoverhalten der Banken ergeben, da diese die Rettung durch die EZB, und nicht etwa eine Abwicklung durch die Restrukturierungsbehörde, erwarten könnten.

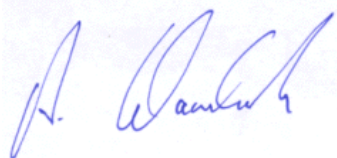
Die bestmögliche Geldpolitik fußt darauf, der Zentralbank ein Mandat zur Preisstabilität zu geben, so dass sie mit ihrer Geldpolitik nur zurückhaltend auf Schwankungen der realen Aktivität oder auf die Fragilität des Bankensektors reagieren wird.

Mit der Zusammenlegung der Bankenaufsicht und der Geldpolitik in der Eurozone würde sich eine supranationale Autorität herausbilden, deren Kompetenzbündel von der Art wäre, dass sie einer ständigen, demokratisch legitimierten Kontrolle unterworfen werden müsste, weil immer wieder zwischen konkurrierenden Zielen abzuwägen ist.

Sollte aus politischen Gründen die europäische Bankenaufsicht trotz der Nachteile der Europäischen Zentralbank übertragen werden, wäre auf eine strikte personelle und organisatorische Trennung der beiden Bereiche zu achten. Zudem wären in einem solchen Fall die Überlegungen zur Sicherung der Funktionsweise der neuen europäischen Institutionen auf die Europäische Zentralbank anzuwenden.

Allerdings bleibt auch diese Lösung problematisch. Das Direktorium und der Rat der EZB würden unvermeidlich zu Kompromissen zwischen den Mandaten der Geldpolitik und der Bankenaufsicht genötigt sein. Zudem wäre die EZB, wenn ihr die Führungsrolle in der Bankenaufsicht übertragen würde, gezwungen, sich in Fragen der Bankenrettung mit den Finanzministern der Gemeinschaft zu verständigen. Auch das wäre ihrer Unabhängigkeit abträglich.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Achim Wambach Ph.D

(Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats)

**Der Brief wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

Professor Dr. Hans Gersbach (Federführung)
Professor für Wirtschaftspolitik
CER-ETH – Center of Economic Research
at ETH Zürich, Schweiz

Professor Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Professor Dr. Manfred J.M. Neumann
Em. Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Professor Achim Wambach, Ph.D. (Vorsitzender)
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität zu Köln

**Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

Professor Achim Wambach, Ph.D. (Vorsitzender)
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Eckhard Janeba (Stellvertretender Vorsitzender)
Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold
Professor für Immaterialgüterrecht (Intellectual Property)
D-GESS Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich

Professor Dr. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie,
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart
Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Professor Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Armin Falk
Professor für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Bonn
Abteilung für Empirische Wirtschaftsforschung

Professor Dr. Hans Gersbach (Federführung)
Professor für Wirtschaftspolitik
CER-ETH – Center of Economic Research
at ETH Zürich, Schweiz

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.
Professor für Betriebswirtschaftslehre
Vorstand des Instituts für Innovationsforschung,
Technologiemanagement und Entrepreneurship
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen,
in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie
an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel
Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Manfred J.M. Neumann
Em. Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Professor Dr. Manfred Neumann
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D.
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Professor Dr. Klaus Schmidt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Roland Vaubel
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Jürgen von Hagen
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn
Direktor am Institut für Internationale Wirtschaftspolitik, Universität Bonn

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin
Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Professor Dr. Ludger Wößmann
Professor für Volkswirtschaftslehre insb. Bildungsökonomik
an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Bereichsleiter, Humankapital und Innovation
ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Hans F. Zacher
Em. Professor für öffentliches Recht an der Universität München,
Em. Wissenschaftliches Mitglied am Max-Planck-Institut
für Sozialrecht und Sozialpolitik in München

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch
Professor für Wirtschaftstheorie,
insbesondere Geld und Währung,
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Eberhard Wille
Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim