

Einlagen sichern ohne Umverteilung

Regionale Umverteilung ist keine Aufgabe der Banken und ihrer Sparer. Die nationalen Einlagensicherungen sollten bestehen bleiben und durch eine EU-Rückversicherung gestärkt werden. **CHRISTIAN KEUSCHNIGG**

Das Vertrauen ist das wichtigste Kapital der Banker. Es sichert eine stabile Finanzierung. Im Durchschnitt der Eurozone finanzieren sich Banken zu 66% mit Spareinlagen. Die Haushalte halten etwa 31% ihres Finanzvermögens in täglich fälligen Spareinlagen. Eine glaubwürdige Einlagensicherung erhält das Vertrauen der Sparer und legt den Anker für ein stabiles Bankensystem. Wenn das Vertrauen verwindet, herrscht Krise.

Normal sind die Spareinlagen sehr stabil. Den Abhebungen der einen stehen die Neueinlagen der anderen gegenüber. Aber die Sparer wollen ihre hart erarbeiteten Ersparnisse in Sicherheit wissen. Wenn eine Bank in Not gerät, ist das Vertrauen schnell verspielt. Wenn die Ersten ihre Ersparnisse abziehen, dann ist Feuer am Dach. Die Sparer stecken sich in ihrer Angst gegenseitig an. Sie müssen schnell handeln, denn wenn einer Bank die Reserven ausgehen, bleibt für die Letzten nichts mehr übrig. Ein Sturm auf die Bank setzt ein. Was am Anfang nur eine Vermutung ist, wird zur selbsterfüllenden Prophezeiung und verwandelt vorübergehende Liquiditätsengpässe in eine sichere Insolvenz. Wenn die Sparer auch Probleme bei anderen Banken vermuten, kann sich der Vertrauensverlust auf den ganzen Sektor und sogar grenzüberschreitend auf andere Länder ausbreiten. Die systemische Krise wäre komplett.

Garantie gegen Vertrauensverlust

Eine solche Vermögensvernichtung ist mit einer Garantie vermeidbar. Indem die Einlagensicherung den Sparern den Schaden ersetzt, sichert sie das Vertrauen und verhindert einen massenhaften Abzug von Einlagen. Nur wenn das Schadenrisiko unabhängig voneinander bleibt, kann es eine Versicherung geben. Dann können die Beiträge der übrigen Banken den Schaden bei einem betroffenen Institut finanzieren. Wenn sich jedoch ein Vertrauensverlust ausbreitet, sind alle Banken gleich betroffen. Das Versicherungsprinzip bricht zusammen. Die nationale Einlagensicherung könnte die massenhaften Verluste nicht mehr abdecken. Deshalb wäre eine europäische Einlagensicherung vorteilhaft, solange sich die Beitrags- und die Schadenzahlungen zwischen den Ländern abwechseln.

Gerade in einer Krise ist die Einlagengarantie wichtiger als je sonst, um das Vertrauen der Sparer zu erhalten. Damit die Garantie von 100 000€ pro Sparer und Bank glaubwürdig ist, braucht es einen Kreditgeber letzter Instanz, der immer zahlen kann, also die Zentralbank. Diese letzte Garantie kann verhindern, dass sich ein Vertrauensverlust ausbreitet und eine Finanzkrise provoziert. Was bleibt, ist das unabhängige, betriebswirtschaftliche Risiko einer Bank, die bei Fehlentscheiden abgewickelt werden soll, ohne eine Ansteckung auszulösen. Das erfordert Marktdisziplin wie bei anderen Unternehmen auch. Die Einlagensicherung verhindert

nicht nur eine von Angst getriebene Ansteckung, sondern trägt auch dazu bei, dass es in der Eurozone nicht zu einer destabilisierenden Kapitalflucht von den Krisenländern zu den sicheren Häfen des Nordens kommt. Das sind wichtige Voraussetzungen, damit eine gemeinsame Einlagensicherung eine nachhaltige Versicherung von statistisch unabhängigen Risiken sein kann.

Die Einlagensicherung schafft selbst wieder neue Probleme, weil sie ein riskanteres Verhalten der Sparer und der Banken begünstigt, wenn die Schäden grosszügig ersetzt werden. Es wäre wenig gewonnen, wenn sie zwar das Vertrauen sichert und damit die Wahrscheinlichkeit von systemischen Krisen mindert, aber auf der



«Die Einlagensicherung schafft selbst wieder neue Probleme.»

anderen Seite ein sorgloses Verhalten von Sparern und Banken das betriebswirtschaftliche Risiko der Banken wieder steigert. Auch eine Versicherung hat einen Preis. Unvorsichtiges Verhalten treibt die Kosten der Versicherung unnötig in die Höhe, die am Ende wieder bei den Sparern und den Kreditnehmern landen. Deshalb braucht es vorbeugende Massnahmen, um die Einlagensicherung vor einer Überbeanspruchung zu schützen.

Die Begrenzung der Garantiesumme auf 100 000€ soll wenigstens die grossen Sparer zu Vorsicht anhalten, damit sie Marktdisziplin walten lassen. Die Bankenaufsicht soll Probleme frühzeitig erkennen und Massnahmen setzen, damit der Schaden geringer bleibt. Hohe Kapital- und Liquiditätsanforderungen mindern das Ausfallrisiko und bedeuten, dass der Schaden mehr von den Bankeigentümern und weniger von der Einlagensicherung zu tragen ist. Eine umfassende Gläubigerbeteiligung bei der Bankenabwicklung bewirkt, dass die Einlagensicherung weniger zahlen muss. Risikoabhängige Beiträge fördern eine vorsichtige Geschäftspolitik, mit der die Banken ihre Beitragslast mindern können. Sie sollen zudem gleich lange Spiesse im Wettbewerb sichern und Quersubventionierung zwischen Banken verhindern. Es ist dem fairen Wettbewerb und der Sicherheit des Finanzsystems nicht dienlich, wenn Banken mit vorsichtigem Geschäftsmodell für die Schäden ihrer risikobehafteten Konkurrenten zahlen müssen.

Die Bankenunion und die höheren Kapitalstandards nach Basel verwirklichen wichtige vorbeugende Massnahmen für eine nachhaltige Einlagensicherung. Trotz-

dem ist der Vorschlag der EU-Kommission für eine europäische Einlagensicherung problematisch. Erstens kann eine Versicherung nur zukünftige und nicht bereits eingetretene Risiken versichern. Die grossen Bestände von faulen Krediten im Süden würden die Einlagensicherung schwer vorbelasten. Zweitens ist auch langfristig eine Quersubventionierung und damit eine Umverteilung in der Eurozone angelegt, weil unterschiedliche Länderrisiken bei den risikoabhängigen Beiträgen nicht genügend berücksichtigt werden. Der einheitliche gesicherte Betrag von 100 000€ macht in Österreich und Deutschland etwa das 2,5-Fache des Pro-Kopf-Einkommens aus, aber in Estland und Griechenland das Sechsbis Achtfache. Drittens sind in der Bankenregulierung die Staatsanleihen nach wie vor bevorzugt, indem die Banken sie nicht mit Eigenkapital unterlegen müssen. Daher halten gerade die Banken in den überschuldeten Ländern gerne Staatsanleihen, sind dem höheren Insolvenzrisiko ihres Heimatstaates ausgesetzt und haben auch deshalb ein höheres Ausfallrisiko.

Risiko der Quersubventionierung

Alle diese Faktoren tragen zu einer Quersubventionierung in der Eurozone bei, die die Wettbewerbsneutralität unter den Banken stört und zu Umverteilung zwischen den Ländern führt. Aber regionale Umverteilung ist sicher keine Aufgabe der Banken und ihrer Sparer. Dafür gibt es bessere und treffsichere Instrumente, nämlich die Regional- und die Strukturpolitik sowie einen transparenten Finanzausgleich.

Es braucht eine Verstärkung der Einlagensicherung auf europäischer Ebene. Aber es darf nicht zur Umverteilung verkommen, was eine Versicherung sein soll. Hier wäre ein einfacher Vorschlag, der der Praxis der internationalen Rückversicherung von seltenen Grossrisiken folgt. Die nationalen Einlagensicherungen bleiben bestehen, werden aber durch eine Rückversicherung auf europäischer Ebene wesentlich gestärkt. Die Beiträge der Banken zur Einlagensicherung sollen je zur Hälfte in das nationale System und eine europäische Rückversicherung fliessen. Im Gegenzug erhalten die nationalen Systeme Zugang zu einem rückzahlbaren Kredit in der Höhe des Fünffachen ihrer Einlage im europäischen Topf. Die nationalen Systeme könnten eine dreimal so hohe Schadensumme wie im Alleingang leisten.

Aber nur die Bankbeiträge im betroffenen Land würden wiederaufleben, um den Topf der nationalen Sicherung aufzufüllen und den Kredit an die europäische Rückversicherung zurückzuzahlen. Das wäre eine wesentliche Verstärkung der Einlagensicherung, die eine regionale Umverteilung ausschliesst.

Christian Keuschnigg ist Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und leitet das Wirtschaftspolitische Zentrum St. Gallen und Wien.