



Bankenunion: Risikoabbau in den Fokus rücken

I. In aller Kürze

Seit der Finanzkrise ist das europäische Bankensystem stabiler und krisenfester geworden. Die Errichtung einer Bankenunion und der Aufbau zusätzlicher Eigenkapitalreserven bei den Banken haben maßgeblich dazu beigetragen. Ungeachtet dieser Fortschritte bestehen weiterhin erheblich Risiken im europäischen Bankensystem. Nach wie vor lasten 786 Mrd. Euro an notleidenden Krediten in den Büchern europäischer Banken¹. Auch das Problem der engen Verflechtung zwischen Banken und Staaten, die im Krisenfall die Stabilität des Finanzsystems gefährdet, ist nach wie vor ungelöst.

Die EU-Finanzminister haben wiederholt bekräftigt, dass sie den Risikoabbau in Europa weiter vorantreiben wollen. Grundlage ist ein Aktionsplan von 2018, auf dessen Basis EU-Kommission und Aufsichtsbehörden konkrete Maßnahmen umsetzen. Der weitere Risikoabbau ist, so die Bekundung des Rats in 2018, Voraussetzung für eine Vergemeinschaftung von Risiken in einem gemeinsamen EU-Einlagensicherungssystem (EDIS). Trotz langwieriger Verhandlungen haben sich die Mitgliedsstaaten bisher nicht geeinigt, wie ein zentralisiertes Einlagensicherungssystem zu gestalten ist und unter welchen konkreten Voraussetzungen EDIS eingeführt wird.

Die fpmi tritt für einen konsequenten und nachhaltigen Risikoabbau ein. Eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in Europa lehnt sie ab. Angesichts der ungleich verteilten Altlasten sowie der nach wie vor bestehenden Risiken, käme EDIS einem Transfersystem gleich. Das trifft nicht nur für die von der Kommission vorgeschlagene Vollversicherung zu, sondern auch für verschiedene Rückversicherungsmodelle, die im europäischen Rat diskutiert werden. Statt über die Teilung von Haftungsrisiken in Europa nachzudenken, müssen Risiken reduziert und einem erneuten Risikoaufbau vorgebeugt werden. Folgende Punkte sind bei dieser Debatte zu beachten:

- **Probleme auf nationaler Ebene bewältigen:** Weil die überhöhten Risiken maßgeblich durch Fehlentscheidungen auf nationaler Ebene hervorgerufen wurden, müssen sie nun auch auf nationaler Ebene bewältigt werden.
- **Altlasten abbauen:** In keinem Euroland dürfen mehr als 3 Prozent der Kredite notleidend sein. Im Durchschnitt der Währungsunion muss diese Kennzahl unter 1 Prozent liegen.
- **Gläubigerhaftung stärken:** Um staatliche Rettungsaktionen oder eine Vergemeinschaftung der Abwicklungslasten zu verhindern, müssen Bankgläubiger konsequent an der Finanzierung von Sanierungen und Abwicklungen beteiligt werden. Für den Krisenfall müssen Banken ausreichend Eigen- und Fremdkapital vorhalten.
- **Instrumente der Bankenaufsicht entschlossen und zielgerichtet einsetzen:** Die Bankenaufsicht muss den Abbau notleidender Kredite dort vorantreiben, wo erhöhte Risiken bestehen.
- **Insolvenzrecht verbessern:** Das Insolvenzrecht in den Eurostaaten muss harmonisiert werden, ohne Abstriche beim Gläubigerschutz zu machen. Die Leistungsfähigkeit der Justiz sollte zudem gestärkt werden.
- **Wachstum beleben:** Um das Wachstum anzukurbeln und Risiken vorzubeugen, müssen die Euroländer Strukturreformen umsetzen.
- **Staatsfinanzierung angemessen regulieren:** Kredite an Euroländer müssen ab dem ersten Euro risikoorientiert mit Eigenkapital unterlegt werden

¹ Europäische Kommission, 4. Fortschrittsbericht zum Abbau notleidender Kredite und weitere Risikoreduktion in der Bankenunion, 12. Juni 2019, Brüssel: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0278>



II. Im Einzelnen

a. Zentralisierte EU-Einlagensicherung verhindern

Die fpmi lehnt ein europäisches Einlagensicherungssystem entschieden ab. Es wäre von vornherein absehbar, wer – wie Deutschland – in einem EU-System als Geberland für Risiken in anderen Ländern eintreten muss, und wer als Empfängerland auf Zahlungen aus EDIS hoffen darf. Denn die Risiken sind sehr ungleich verteilt: Rund die Hälfte aller notleidenden Kredite sind in Italien, Spanien und Griechenland konzentriert. Während in Italien 10 Prozent der Kredite als notleidend gelten, sind in Deutschland weniger als 2 Prozent der Darlehen ausfallgefährdet. Unter diesen Gegebenheiten wäre EDIS der Einstieg in eine Transferunion. Eine Sozialisierung der ungleich verteilten Risiken ist nicht im Interesse der Banken und Sparer in Deutschland.

Eine EU-Einlagensicherung bestraft all jene Staaten, die ihre Bankrisiken im Griff behalten – und belohnt all jene Länder mit Transferzahlungen, die wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen begangen haben. Das zerstört die Anreize für eine vorausschauende und solide Wirtschafts- und Finanzpolitik („Moral Hazard“). Es besteht die Gefahr, dass unpopuläre Maßnahmen zur Sanierung der Bankensektoren verschleppt werden.

Eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung ließe das Schutzniveau für die Sparer sinken. Deutsche Kreditinstitute haben über Jahrzehnte hinweg Gelder zum Schutz ihrer Kunden angespart; diese stünden nicht mehr allein zur Entschädigung der Sparer hierzulande zur Verfügung. Das gewachsene Vertrauen der Sparer in die bewährten Einlagensicherungssysteme würde zerstört und mittelständische Unternehmen verunsichert.

Die Gestaltung von EDIS als Rückversicherung ist kein geeigneter Kompromiss. Ein Rückversicherungssystem, in dem im Krisenfall zunächst nationale Sicherungsfonds herangezogen werden und das auf gegenseitiger Kreditvergabe beruht, macht nur dann Sinn, wenn die nationalen Sicherungsfonds gut gefüllt sind. Dies ist derzeit jedoch in den meisten Euroländern noch nicht der Fall. Nach der derzeit gültigen Einlagensicherungsrichtlinie müssen die nationalen Fonds erst 2024 vollständig gefüllt sein. Zudem ist fraglich, wie schnell ein nationaler Fonds nach Auszahlung im Krisenfall wieder aufgefüllt werden könnte. Am Ende besteht die Gefahr, dass Kredite nicht mehr zurückgezahlt werden. Aus einem System gegenseitiger Kreditvergabe entstünde letztlich doch ein Transfersystem.

b. Risikoabbau konsequent vorantreiben

Die fpmi tritt für eine EU als Stabilitätsgemeinschaft ein, geprägt von Eigenverantwortung und klaren Regeln. Für die Bankenunion bedeutet das: Statt über eine Teilung von Haftungsrisiken in Europa zu diskutieren, müssen die vorhandenen Risiken reduziert werden. Weil die überhöhten Risiken in den Bankbilanzen maßgeblich durch Fehlentscheidungen auf nationaler Ebene hervorgerufen wurden, müssen sie nun auch auf nationaler Ebene bewältigt werden.

Der Fortschritt beim Risikoabbau sollte anhand konkreter Kriterien gemessen werden. Substanzielle und messbare Fortschritte beim Risikoabbau wären erst die Voraussetzung dafür, dass die europäischen Banken in eine echte, auf Gegenseitigkeit beruhende Solidargemeinschaft eintreten können. Eine frühere Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems gliche dagegen dem Einstieg in einen Umverteilungsmechanismus unter dem Deckmantel der Solidarität.

Für den Bestand an Problemkrediten muss eine konkrete Zielmarke angestrebt werden. Als Maßstab kann die NPL-Quote in anderen Wirtschaftsräumen herangezogen werden. Sowohl in den USA, als auch im Vereinigten Königreich und in Japan sind lediglich rund 1 Prozent der Kredite notleidend. Diese Marke sollte auch in der Währungsunion angestrebt werden.



Die Bankenaufsicht muss ihre Instrumente beim NPL-Abbau zielgerichtet und entschlossen einsetzen. Die Bemühungen von EZB und EBA dürfen nicht politisch untergraben werden. Allerdings sollten Regulierung und Aufsicht gezielt dort ansetzen, wo Banken und Staaten unter faulen Krediten leiden. Eine undifferenzierte Anwendung der Aufsichtsmaßnahmen überall in Europa ist hingegen kontraproduktiv: Knappe Ressourcen der Bankenaufsicht würden verschwendet und Kreditinstitute mit unnötiger Bürokratie belastet. Das erschwert die Kreditvergabe und bremst das Wirtschaftswachstum hierzulande.

Eine Umgehung der Gläubigerbeteiligung („Bail in“) durch eine kreative Auslegung europäischer Regeln darf es nicht mehr geben. Um staatliche Rettungsmaßnahmen oder ein ungerechtfertigtes Überwälzen der Kosten von Abwicklungslasten auf die europäische Gemeinschaft zu verhindern, müssen die Bankgläubiger an Bankpleiten beteiligt werden. Außerdem muss in den Banken ausreichend Eigen- und Fremdkapital vorhanden sein, das im Krisenfall Verluste absorbieren kann. Für alle Banken, die aufgrund ihrer systemischen Bedeutung nicht im regulären Insolvenzrahmen abgewickelt werden können, sollten die entsprechenden EU-Vorschriften zügig beschlossen und umgesetzt werden.

Das Insolvenzrecht der Eurostaaten muss verbessert werden – ohne jedoch den Gläubigerschutz zu verwässern. Das erleichtert die Restrukturierung von Unternehmen und die Verwertung von Sicherheiten. Hier besteht großer Handlungsbedarf: Fallen in Finnland und Italien Kredite in Höhe von je 1 Million Euro aus, so können davon in Finnland rund 900.000 Euro wieder eingetrieben werden. In Italien sind es dagegen nur 640.000 Euro. Dieser Unterschied ist in der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit des Insolvenzrechts und der Justiz begründet.

Die wachstumsschwachen Mitglieder der Währungsunion müssen Strukturreformen konsequent umsetzen. Um ein neuerliches Anschwellen der Risiken in den Bankbilanzen zu verhindern, muss die wirtschaftliche Lage der kreditnehmenden Haushalte und Unternehmen verbessert werden. Dazu sind mehr Wachstum und ein stärkerer Beschäftigungsaufbau erforderlich. Strukturreformen beleben das Wachstum; das ermöglicht den Schuldner die Rückzahlung ihrer Verbindlichkeiten und damit den Abbau der ausfallgefährdeten Kredite.

Die Staatsfinanzierung sollte angemessen reguliert werden. Spätestens die Staatsschuldenkrise hat gezeigt, dass Kredite an Staaten nicht per se risikofrei sind. Dennoch gelten Kredite an Euroländer in der Bankenregulierung weiterhin als risikolose Geldanlage. Vor diesem Hintergrund sollte intensiv geprüft werden, wie eine Neujustierung der Regulierung von Krediten an Staaten erfolgen könnte.