



Bankenunion – Risikoabbau in den Fokus rücken

I. In aller Kürze

Seit der Finanzkrise ist das europäische Bankensystem stabiler und krisenfester geworden. Dazu haben maßgeblich die Errichtung einer Bankenunion, d. h. die Errichtung einer gemeinsamen Bankenaufsicht (SSM) und eines gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM), sowie der Aufbau zusätzlicher Eigenkapitalpuffer bei den Banken beigetragen. Ungeachtet dieser Fortschritte bestehen weiterhin erhebliche Risiken im europäischen Bankensystem. Noch immer belasten 786 Mrd. Euro an notleidenden Krediten die Bilanzen der europäischen Banken.¹ Die Problemkredite sind sehr ungleich verteilt: Schwächelnde Euroländer wie Italien und Griechenland sind deutlich stärker betroffen als wirtschaftlich gesunde Volkswirtschaften. Auch sind Banken und Staaten weiterhin eng verflochten, was im Krisenfall die Stabilität des Finanzsystems gefährdet.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Euro-Finanzminister im Juni 2019 abermals dazu bekannt, dass vorrangig überhöhte Risiken abgebaut werden müssen, bevor es zur Vergemeinschaftung von Bankrisiken in Form einer zentralisierten EU-Einlagensicherung (EDIS) kommen kann. Im Dezember 2019 werden die Finanzminister voraussichtlich erneut über den seit 2016 diskutierten EDIS-Vorschlag beraten. Bis dahin will die Eurogruppe einen Fahrplan für die Aufnahme politischer Verhandlungen über eine EU-Einlagensicherung entwickeln.

Die fpmi tritt für einen konsequenten und nachhaltigen Risikoabbau ein. Eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in Europa lehnt sie dagegen ab. Angesichts der ungleich verteilten Altlasten käme EDIS einem Transfersystem gleich, welches die Kosten einer verfehlten Wirtschafts- und Finanzpolitik in einzelnen Mitgliedsstaaten auf die europäische Gemeinschaft abwälzt. Das trifft nicht nur für die vorgeschlagene Vollversicherung zu, sondern auch für die diskutierten Rückversicherungsmodelle. Ein europaweit hohes Schutzniveau für Sparer gewährleistet bereits die 2014 beschlossene EU-Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD), die zugleich der erwiesenen Leistungsfähigkeit nationaler Sicherungssysteme Rechnung trägt. Weitergehende Maßnahmen zur Regelung der Einlagensicherung sind nicht erforderlich. Statt über die Teilung von Haftungsrisiken in Europa nachzudenken, müssen überhöhte Risiken reduziert und einem erneuten Risikoaufbau vorgebeugt werden.

Folgende Aspekte sind bei dieser Debatte zu beachten:

- **Probleme auf nationaler Ebene bewältigen:** Weil die überhöhten Risiken maßgeblich durch politische Fehlentscheidungen und Fehlentscheidungen einzelner nationaler Kreditinstitute auf Ebene einzelner Mitgliedsstaaten hervorgerufen wurden, muss der Risikoabbau nun ebenfalls auf nationaler Ebene bewältigt 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/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0278&from=EN>.



- **Altlasten abbauen:** Um den EU-weiten hohen Bestand an notleidenden Krediten zu senken und dem anderer Wirtschaftsräume anzugleichen, sollte sich die EU ehrgeizige und konkrete Ziele stecken.
- **Instrumente der Bankenaufsicht entschlossen und zielgerichtet einsetzen:** Die Bankenaufsicht muss den Abbau notleidender Kredite dort vorantreiben, wo erhöhte Risiken bestehen.
- **Gläubigerhaftung stärken:** Bankgläubiger müssen konsequent an der Finanzierung von Sanierungen und Abwicklungen beteiligt werden, um staatliche Rettungsaktionen oder eine Vergemeinschaftung der Abwicklungslasten zu verhindern.
- **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 Kreditausfallrisiken vorzubeugen, müssen die Euroländer Strukturreformen umsetzen.
- **Staatsfinanzierung angemessen regulieren:** Kredite an europäische Staaten, die bisher ohne jegliche Unterlegung mit Eigenkapital ausgereicht werden, müssen ab dem ersten Euro risikoorientiert mit Eigenmitteln abgesichert werden.

II. Im Einzelnen

1. 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 rund 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 und würde das Vertrauen der Sparer in das Einlagensicherungssystem der Banken zerstören.

Eine EU-Einlagensicherung führt zu einer **Risikoumverteilung** und bestraft all jene Staaten, die ihre Bankrisiken im Griff behalten – und belohnt all jene Länder mit Transferzahlungen, die wirtschaftspolitischen Nachholbedarf haben. Zudem **zerstört eine EU-Einlagensicherung Anreize** für eine vorausschauende und solide Wirtschafts- und Finanzpolitik („Moral Hazard“). Einzelne Banken oder auch ganze nationale Bankensektoren könnten im Wissen um eine mögliche Rettung durch ein europäisches Einlagensicherungssystem höhere Risiken eingehen, für die dann andere Mitglieder der Eurozone haften müssten. Es besteht die Gefahr, dass nötige Maßnahmen zur Sanierung maroder 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 nationalen Einlagensicherungssysteme würde zerstört.



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, ob gewährte Kredite im Krisenfall zurückgezahlt werden können und wie schnell nationale Fonds nach Auszahlung wieder aufgefüllt werden. Aus einem System gegenseitiger Kreditvergabe entstünde letztlich doch ein Transfersystem.

2. Risikoabbau konsequent vorantreiben, neuen Risiken vorbeugen

Die fpmi tritt für eine EU als Stabilitätsgemeinschaft ein, die von Eigenverantwortung und klaren Regeln geprägt ist. Für die Bankenunion bedeutet das: Statt über eine Teilung von Haftungsrisiken in Europa zu diskutieren, müssen die vorhandenen Risiken reduziert werden. Substanzielle, anhaltende und messbare Fortschritte beim Risikoabbau sind die Voraussetzung dafür, dass die europäischen Banken in eine echte, auf Gegenseitigkeit beruhende Solidargemeinschaft eintreten können. Ein Verbund effektiver nationaler Einlagensicherungssysteme auf Basis der DGSD würde helfen, Fehlanreize von EDIS zu vermeiden. Eine frühere Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems gleiche dagegen dem Einstieg in einen Umverteilungsmechanismus unter dem Deckmantel der Solidarität.

Für den **Abbau von Problemkrediten muss eine ambitionierte Zielmarke angestrebt werden**. Als Maßstab kann die NPL-Quote in anderen hochentwickelten Wirtschaftsräumen herangezogen werden. In den USA, im Vereinigten Königreich und in Japan sind z. B. lediglich rund 1 Prozent der Kredite notleidend.

Um Konvergenz in den Bankrisiken zu erzielen sind zudem ehrgeizige Vorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten nötig. Die Hälfte aller Eurostaaten hat nach wie vor einen hohen NPL-Bestand von mehr als 5 Prozent (Bulgarien, Irland, Kroatien, Italien, Lettland, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowenien) des gesamten Kreditvolumens bis hin zu über 10 Prozent (Griechenland, Zypern, Portugal).² Mittel- bis langfristig müssen die **NPL-Quoten in allen Euroländern auf einem niedrigen Niveau von 1–2 Prozent stabilisiert werden**. Zudem kann nur von einem nachhaltigen Risikoabbau gesprochen werden, wenn diese über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren auf niedrigem Niveau verharren.

Beim NPL-Abbau muss die Bankenaufsicht ihre Instrumente zielgerichtet und entschlossen einsetzen. Die Bemühungen von SSM und EBA dürfen nicht politisch untergraben werden. Allerdings sollten Regulierung und Aufsicht gezielt dort ansetzen, wo Banken und Staaten unter faulen Krediten leiden. Die derzeit 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.

Voraussetzung für eine Risikoteilung ist die Einhaltung gemeinsam vereinbarter Regeln in der Bankenunion. Eine Umgehung der Gläubigerbeteiligung („Bail in“) durch eine

² Vierter Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite und den weiteren Risikoabbau in der Bankenunion, S. 5, siehe oben Fn. 1.



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.

Um Risiken abzubauen und die Entstehung neuer Risiken zu unterbinden, muss das **Insolvenzrecht der Eurostaaten 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.

Strukturreformen können einen wesentlichen Beitrag zu Stabilität der Bankenunion leisten. 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.

Das **Problem der engen Verflechtung zwischen Banken und Staaten**, die im Krisenfall die Stabilität des Finanzsystems gefährdet, ist eine Priorität der nächsten Jahre. Staaten, die Schwierigkeiten haben, Schuldtitel am Markt zu platzieren, werden geneigt sein, diese in ihr heimisches Bankensystem zu lenken und somit nationale Haushaltsrisiken in das dortige Bankensystem zu transferieren. Die Staatsfinanzierung sollte daher 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.

Über die Finanzplatz München Initiative:

Bayern mit seinem Zentrum München ist einer der bedeutendsten Finanzplätze Europas, der größte Versicherungsplatz Deutschlands, der zweitgrößte deutsche Bankenstandort und führend für Private Equity, Venture Capital, Leasing sowie Asset Management. In der Finanzplatz München Initiative haben sich alle wichtigen Unternehmen, Verbände, Institutionen sowie wissenschaftliche und staatliche Einrichtungen aus der Finanzbranche zusammengeschlossen, um mit einer Stimme zu sprechen. Gegründet 2000 unter maßgeblichem Engagement des bayerischen Wirtschaftsministeriums zählt die Initiative heute fünfzig Mitglieder und damit mehr als jede andere Finanzplatzinitiative in Deutschland.

Finanzplatz München Initiative, c/o Bayerische Börse AG, Karolinenplatz 6, 80333 München
E-Mail: kontakt@fpmi.de – Website: www.fpmi.de