

Abbau von Risiken in den europäischen Bankbilanzen vorantreiben. Keine europäische Einlagensicherung.

I. Hintergrund:

- **Zehn Jahre nach Beginn der Finanzkrise hat ein Teil der europäischen Banken noch immer erhebliche Kreditrisiken in seinen Büchern.** Das schränkt ihre Möglichkeiten zur Kreditvergabe ein und bremst die wirtschaftliche Erholung im Euroraum. Der Anteil ausfallgefährdeter Forderungen am gesamten Kreditbestand ist in Europa im internationalen Vergleich hoch: Fast jeder zwanzigste Kredit wird als notleidend eingestuft. In den USA ist es nur einer von Hundert. Allerdings sind die Risiken in der Eurozone sehr ungleich verteilt: Nahezu zwei Drittel aller notleidenden Kredite entfallen auf Banken aus Italien, Griechenland, Spanien und Frankreich. In Deutschland gibt es hingegen kaum ausfallgefährdete Kredite. Diese Unterschiede sind zu großen Teilen auf Versäumnisse der nationalen Politik zurückzuführen.
- **Die Kreditrisiken gefährden die Stabilität der betroffenen Bankensektoren.** Besonders in Italien – dort ist fast jeder sechste Kredit ausfallgefährdet – geriet eine Reihe von Banken in eine Schieflage. Um Kleinanleger vor den Verlusten infolge einer Insolvenz zu bewahren, sprang die italienische Regierung mit Steuergeldern ein: Die Monte dei Paschi di Siena erhielt frisches Kapital vom Staat; zwei venezianische Banken wurden dank staatlicher Zusagen an einen Wettbewerber veräußert. Mit diesem Vorgehen hat die italienische Regierung allerdings gegen den Geist der europäischen Sanierungs- und Abwicklungsregeln verstoßen. Denn die gemeinsamen Vorgaben sollten verhindern, dass Steuerzahler nach den Bankenrettungen der Finanzkrise erneut instabilen Instituten aus der Klemme helfen müssen.
- **Es ist politischer Konsens, dass die Altlasten in den Bankbilanzen abgebaut werden müssen.** Im Juli 2017 hat der Europäische Rat einen entsprechenden Aktionsplan vorgelegt. Die EU-Kommission, die EZB und die europäischen Finanzaufsichtsbehörden wurden beauftragt, verschiedene Maßnahmen zur Risikoreduzierung auszugestalten. Die Bankenaufsicht soll neue Kompetenzen erhalten. Außerdem soll die EU-Kommission Blaupausen zur Schaffung von nationalen Vermögensverwaltungen erarbeiten, die faule Kredite übernehmen könnten (nationale „Bad Banks“). Die Funktionsweise von Sekundärmärkten für notleidende Kredite soll gestärkt werden, damit Banken solche Kredite zukünftig leichter loswerden können. Zudem werden die nationalen Insolvenzregeln unter dem Aspekt des Gläubigerschutzes neu bewertet.
- **Neben den geplanten Maßnahmen zum Risikoabbau wird über die Vergemeinschaftung der bestehenden Risiken diskutiert.** In ihrem „Reflexionspapier zur Vertiefung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“ plädiert die EU-Kommission für die rasche Einführung einer gemeinsamen Einlagensicherung für die Eurozone (European Deposit Insurance Scheme, EDIS). Mit EDIS sollen die nationalen Einlagensicherungsfonds in einem europäischen Vollversicherungssystem zusammengeführt werden. In Zukunft würden die Einleger einer insolventen Bank dann mit gemeinsamen Finanzmitteln aus dem zentralen Sicherungstopf entschädigt. Aktuell entwickeln das

Parlament und der Rat ihre Positionen zu diesem Vorschlag. Aufgrund anhaltenden Widerstands, insbesondere aus Deutschland, wird in Rat und Parlament eine dauerhafte EU-Rückversicherungslösung als Alternative zum EDIS-Vollversicherungssystem diskutiert. Die nationalen Sicherungsfonds würden danach fortbestehen, müssten aber einen Teil ihrer Finanzausstattung an einen EU-Rückversicherungsfonds übertragen.

II. Position der fpmi:

- **Der Abbau von Bankrisiken in den betroffenen Mitgliedsländern muss entschieden vorangetrieben werden.** Deshalb begrüßt die fpmi den Aktionsplan des Europäischen Rats. Die Finanzminister haben sich zu Recht für nationale Vermögensverwaltungen und damit gegen die Errichtung einer europäischen Bad Bank entschieden, die den Einsatz gemeinschaftlicher Finanzmittel vorgesehen hätte. Das wäre der Einstieg in eine Haftungsgemeinschaft gewesen, bei der alle Euroländer für die Risiken einzelner nationaler Bankensektoren einstehen müssten. Stattdessen liegt die Verantwortung weiterhin bei den Mitgliedsländern. Sie werden durch die Hilfestellung der EU, beispielsweise bei der Errichtung von nationalen Bad Banks, angemessen unterstützt. Die Pläne des Rats dürfen allerdings nicht zu einer zusätzlichen Belastung von gesunden Banken in Deutschland führen. Die Institute hierzulande haben ihre Kreditrisiken im Griff. Der Bestand an faulen Krediten liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt und ist weiter rückläufig. Neue bürokratische Meldepflichten müssen daher unbedingt vermieden werden, ansonsten könnte die Kreditvergabe ohne Not eingeschränkt und das Wirtschaftswachstum in Deutschland abgebremst werden.
- **Die bestehenden europäischen Vorgaben zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten müssen eingehalten werden.** Durch die Beteiligung der Gläubiger („Bail-in“) beziehungsweise die geordnete Sanierung oder Abwicklung bei Banken in Schieflage sollen die Einleger geschützt und die Verluste für die nationalen Einlagensicherungssysteme minimiert werden. Die Bankenrettungen in Italien zeigen allerdings: Die EU-Sanierungs- und Abwicklungsregeln werden in der Praxis nicht strikt genug angewendet. Das Vorgehen der italienischen Regierung wird den Zielen der politischen Vereinbarung nicht gerecht. Solange einzelne Mitgliedsländer gemeinsame Abmachungen nicht einhalten, ist eine Diskussion über die Vergemeinschaftung der Einlagensicherungssysteme völlig fehl am Platz.
- **Die fpmi lehnt ein europäisches Einlagensicherungssystem entschieden ab.** Ohne den ausreichenden Abbau von Risiken und die Einhaltung gemeinsamer Vorschriften sind die Voraussetzungen dafür nicht gegeben. Das gilt sowohl für eine Vollversicherung als auch für eine Rückversicherung. Denn ist die Einlagensicherung durch eine Rückversicherung erst einmal auf EU-Ebene organisiert, dann ist der Weg zu einer weiteren Verlagerung der Kompetenzen und Finanzmittel von den nationalen Systemen auf ein EU-System nur kurz. Hinzu kommt: Eine gemeinsame Einlagensicherung, egal in welcher Form, bedroht die Stabilität der Eurozone. Erstens wäre die Vergemeinschaftung der Einlagensicherung der Einstieg in eine Transferunion zwischen Europas Banken. Im Schadensfall müssten stabile, leistungsfähige Bankensys-

teme und ihre Sicherungsfonds für die Altlasten von instabilen Bankensystemen in anderen Euroländern eintreten – obwohl sie die zugrunde liegenden Probleme nicht verschuldet haben. Sollten einzelne Banksysteme in Schieflage geraten, würde eine gemeinsame Haftung die Ansteckungsgefahren in Europa befeuern. Zweitens werden durch ein europäisches Einlagensicherungssystem Haftung und Kontrolle voneinander getrennt. Das begünstigt risikoreiches Verhalten („Moral Hazard“). Drittens lässt eine EU-Einlagensicherung das Schutzniveau für die Sparer und Unternehmen in Deutschland sinken: Deutsche Kreditinstitute haben über Jahrzehnte hinweg Gelder zum Schutz ihrer Kunden angespart. Diese stünden jedoch nicht mehr allein zur Entschädigung der deutschen Sparer zur Verfügung. Das zerstört das gewachsene Vertrauen der Sparer in die bewährten Einlagensicherungssysteme und verunsichert mittelständische Unternehmen.

- **Anstatt die Einlagensicherung zu vergemeinschaften, müssen die Mitgliedsländer eigenverantwortlich Risiken reduzieren und den Sparerschutz verbessern.** Zunächst muss jedes Land sein nationales Einlagensicherungssystem konsequent auf- bzw. auszubauen. Mit der nach langen Verhandlungen im Jahr 2014 novellierten europäischen Einlagensicherungsrichtlinie hat der EU-Gesetzgeber bewusst den Weg der Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme beschritten. Bis 2024 sollen die jeweiligen Sicherungstöpfe in den Eurostaaten mit ausreichenden Mitteln gefüllt sein, um das nötige Vertrauen der Sparer zu gewährleisten und im Falle einer Insolvenz die Einleger umgehend zu entschädigen. Gleichzeitig ist es Aufgabe der betroffenen Mitgliedsländer, ihre Bestände an notleidenden Krediten entschlossen zurückzuführen. Dabei muss das Prinzip der Eigenverantwortung gewahrt werden. Die wichtigsten Stell-schrauben zur Kontrolle der Bankenrisiken, beispielsweise im Insolvenzrecht, sind weiterhin in den Händen der betroffenen Mitgliedsländer. Dank der verbesserten kon-junkturrellen Lage in der Eurozone haben sie die Gelegenheit, weitere strukturelle Re-formen zügig umzusetzen. Irland und Spanien sind bereits mit gutem Beispiel vorange-gangen. Sie konnten die Anzahl ausfallgefährdeter Kredite in den letzten Jahren deut-lich verringern.