

# Bankenunion: Den Risikoabbau vorantreiben

## I. Hintergrund:

- Zehn Jahre sind seit dem Ausbruch der globalen Finanzkrise vergangen. Als Antwort auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise wurde die europäische Bankenunion errichtet. Ihre Eckpfeiler sind die Einheitliche Bankenaufsicht (SSM), der EU-Mechanismus für die Bankenabwicklung (SRM) sowie der EU-weit harmonisierte, aber weiterhin auf nationaler Ebene organisierte Einlagenschutz.
- Ungeachtet dieser Reformanstrengungen sowie der wirtschaftlichen Erholung, die inzwischen ganz Europa erfasst hat, belastet die Kreditinstitute in mehreren Euroländern ein Berg ausfallgefährdeter Kredite von insgesamt mehr als 950 Milliarden Euro. Diese Last ist sehr ungleich verteilt: In Griechenland gilt fast die Hälfte aller Kredite als notleidend. In Portugal sind es mehr als 15 Prozent, in Italien über 10 Prozent. In Deutschland sind hingegen nur 2 Prozent der Darlehen ausfallgefährdet. Teils sind diese Unterschiede in der uneinheitlichen Konjunkturentwicklung der vergangenen Jahre begründet. Aber auch strukturelle Faktoren spielen eine Rolle.
- Um die Altlasten in den Bankbilanzen zu beseitigen, wurden weitere Reformen angestoßen. Im Juli 2017 hat der Europäische Rat einen umfassenden Aktionsplan zum Abbau notleidender Kredite beschlossen. Die Europäische Kommission hat im März 2018 ein Paket mit konkreten Maßnahmen vorgelegt. Auch die Europäische Zentralbank sowie die European Banking Authority (EBA) sind in das Projekt eingebunden.
- Neben den geplanten Maßnahmen zum Risikoabbau wird über die Vergemeinschaftung der bestehenden Risiken diskutiert. Im Oktober 2017 hat die Europäische Kommission ihre Absicht bekräftigt, die nationalen Einlagensicherungsfonds in einem europäischen Sicherungssystem (EDIS) zusammenzuführen. Geht es nach den Plänen der Kommission, würden die Einleger einer insolventen Bank künftig mit gemeinsamen Finanzmitteln aus dem zentralen EU-Sicherungstopf entschädigt.

## II. Position der fpmi:

- 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. Eine EU-Einlagensicherung wäre 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 fpmi begrüßt, dass Risiko und Haftungsverantwortung auch künftig verbunden sein sollen. So haben es die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt. Die Währungsunion darf keine brüchige Transfer- und Schuldenunion mit kollektiver Verantwortungslosigkeit werden. Der Euroraum muss sich vielmehr weiterentwickeln zu einer Stabilitätsgemeinschaft, 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: USA, im Vereinigten Königreich und in Japan ist 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 überhöhten Risiken 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 begründet in der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit des Insolvenzrechts und der Justiz.
- 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 behandelt die Bankenregulierung Kredite an Euroländer weiterhin als risikolose Geldanlage. Vor diesem Hintergrund sollte intensiv geprüft werden, wie eine Neujustierung der regulatorischen Behandlung von Krediten an Staaten erfolgen könnte.