

Sieben-Punkte-Programm

Vorschläge für Risikoabbau und mehr Stabilität bei Europas Banken

März 2018

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. Die Bankenunion wurde Anfang 2016 mit Inbetriebnahme des SRM vollendet. Dennoch hat das Bankensystem in Europa seine alte Stabilität und Stärke noch nicht wiedergefunden.

Ungeachtet der wirtschaftlichen Erholung, die inzwischen ganz Europa erfasst hat, belastet die Kreditinstitute in mehreren Euroländern ein Berg fauler 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.

Daneben sind die Banken eng verbunden mit ihren Heimatländern. In einigen südeuropäischen Ländern hat die Staatsfinanzierung durch heimische Banken in den zurückliegenden zehn Jahren sogar noch zugenommen. Zum Problem wird das, wenn Staaten hochverschuldet sind und das Wirtschaftswachstum schwächelt. Dann geraten die Banken in Schwierigkeiten. Anders herum kann eine Bankenkrise staatliche Rettungsmaßnahmen erforderlich machen, welche die öffentlichen Haushalte überfordern. So kann sich eine schwer zu durchbrechende Abwärtsspirale in Gang setzen („Banken-Staaten-Nexus“).

Mängel in den europäischen Bankenregeln

Unzulänglichkeiten in den europäischen Bankenregeln sind eine wesentliche Ursache für die hohen Risiken im europäischen Bankensektor. So behandelt die Bankenregulierung Kredite an Euroländer als risikolose Geldanlage. Demzufolge müssen sie nicht mit Eigenkapital hinterlegt werden. Dies erleichtert Staaten die Aufnahme von Schulden und erhöht für Banken die Attraktivität von Anlagen in Staatsanleihen. In einer Währungsunion sind jedoch Staatsanleihen nicht frei von Risiken – die europäische Staatsschuldenkrise hat das eindrucksvoll demonstriert. Gleichwohl ist eine Abkehr von der regulatorischen Vorzugsbehandlung international umstritten. Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht konnte sich Ende 2017 nicht auf ein neues Regime verständigen.

Vor diesem Hintergrund wird in Europa über die Anwendung von Großkreditregeln auf Forderungen gegenüber Staaten diskutiert („Sovereign Concentration Charges“). Eine solche Regelung wäre weniger kontrovers, würde sie doch lediglich eine Diversifizierung innerhalb der Staatsanleihe-Portfolios fördern, nicht aber einen Ausstieg der Banken aus der Staatsfinanzierung herbeiführen. Eine solche Verlegenheitslösung ist jedoch nicht

ausreichend: Die Restrukturierung der griechischen Staatsschulden im Jahr 2012 hat gezeigt, dass auch Staatsanleihen mit Ausfallrisiken behaftet sind.

Daneben verhindern Schlupflöcher in den europäischen Bankenabwicklungsregeln eine konsequente Beteiligung der Gläubiger bei der Bankenrettung. Das hat die Schließung der Banca Popolare di Vicenza und der Veneto Banca im Sommer 2017 offenbart. Der italienische Staat umging durch den Einsatz von Steuergeldern einen Bail-in der Anleihegläubiger – obwohl zuvor der SRM geurteilt hatte, dass die Finanzstabilität bei einer Pleite der beiden Institute nicht in Gefahr gewesen wäre. Die Europäische Kommission als Kontrolleurin staatlicher Beihilfen nickte dieses Vorgehen ab. Das Ziel, Banken nicht mehr mit öffentlichen Mitteln aufzufangen, wurde verfehlt. Außerdem beeinträchtigt dieser Präzedenzfall die Glaubwürdigkeit der EU-Abwicklungsregeln.

Darüber hinaus haben die Euroländer über das nationale Insolvenzrecht erheblichen Einfluss auf die Qualität der Bankbilanzen. Großzügige Insolvenz- und Zwangsvollstreckungsregeln für Unternehmen und Privatleute belasten die Stabilität des Bankensektors. Auch die Leistungsfähigkeit der Justiz beeinflusst die Bilanzqualität der Kreditinstitute. Hier bestehen innerhalb der Währungsunion erhebliche Unterschiede: Die Abwicklung von Insolvenzen dauert in Griechenland durchschnittlich mehr als dreieinhalb Jahre, in Irland dagegen weniger als sechs Monate. Während die Durchsetzung von Verträgen in Italien mehr als vier Jahre in Anspruch nimmt, sind es in Deutschland weniger als zwei Jahre.

Europäische Einlagensicherung ist keine Lösung

Unter diesen Vorzeichen ist ein Konflikt darüber entbrannt, wie die Währungsunion – und insbesondere das Bankensystem – krisenfester gemacht werden kann. Die Europäische Kommission hat bereits 2015 vorgeschlagen, die auf nationaler Ebene angesiedelten Einlagensicherungssysteme durch ein „European Deposit Insurance Scheme“ (EDIS) zu ersetzen. Indem alle Euroländer gemeinschaftlich für die Risiken der Einlagensicherung einstehen, sollen die in Krisenzeiten zu beobachtenden Zweifel der Sparer an der Leistungsfähigkeit der nationalen Sicherungssysteme zerstreut werden. Für eine solche Vergemeinschaftung der Einlagensicherung wäre jedoch aus Sicht der bayerischen Volksbanken und Raiffeisenbanken ein unangemessen hoher Preis zu bezahlen:

Erstens 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.

Zweitens bestraft eine EU-Einlagensicherung 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. Es besteht die Gefahr, dass unpopuläre Maßnahmen zur Sanierung der Bankensektoren verschleppt werden.

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 nicht mehr allein zur Entschädigung der deutschen Sparer zur Verfügung.

Bevor über eine Teilung von Haftungsrisiken in Europa diskutiert wird, müssen die vorhandenen Risiken reduziert werden. Außerdem muss durch eine Weiterentwicklung der europäischen Bankenregeln einem erneuten Aufbau von Risiken vorgebeugt werden.

Vorschläge für Risikoabbau und mehr Stabilität

Die Volksbanken und Raiffeisenbanken stehen seit mehr als 80 Jahren füreinander ein. In dieser Zeit haben sie gelernt: Eine Solidargemeinschaft funktioniert nur dann, wenn sie zugleich als Qualitätsgemeinschaft gestaltet ist. Bis die europäischen Banken eine Qualitätsgemeinschaft bilden können, ist es noch ein weiter Weg. Folgende Meilensteine müssen auf diesem Weg erreicht werden:

1. Altlasten abbauen: Die riesigen Altlasten in den Bankbilanzen müssen abgebaut werden. Vor der Finanzkrise waren im Euroraum lediglich 2,8 Prozent der Kredite leistungsgestört, heute sind es trotz intensiver Bemühungen zur Reduzierung der NPL-Bestände noch 4,6 Prozent. In den USA, im Vereinigten Königreich und in Japan sind lediglich 1 Prozent der Kredite notleidend. Die Marke von 1 Prozent muss auch in der Währungsunion erreicht werden. Zudem darf es in den einzelnen Euroländern keine Ausreißer geben. Deshalb sollte kein Euroland eine NPL-Quote von mehr als 3 Prozent aufweisen.

2. Probleme auf nationaler Ebene bewältigen: Die überhöhten Risiken in den Bankbilanzen wurden maßgeblich durch Fehlentscheidungen auf nationaler Ebene hervorgerufen. Sie müssen nun auch auf nationaler Ebene bewältigt werden. Zu Recht werden die Rufe nach einer Vergemeinschaftung der Risiken aus NPL in einer europäischen Bad Bank nicht gehört. Dabei muss es bleiben. Wenn einzelne Mitgliedsstaaten Bad Banks einrichten, sollte dies auf Grundlage des Konstruktionsplans („Blaupause“) der EU-Kommission geschehen.

3. Gläubigerhaftung stärken: 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 konsequent an Bankpleiten beteiligt werden. Dazu ist eine Schärfung der Beihilferegeln der EU-Kommission erforderlich. 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 sollten zügig beschlossen und umgesetzt werden.¹

¹ Gesamt-Verlustabsorptionskapazität (TLAC) und Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL)

4. Instrumente der Bankenaufsicht entschlossen und zielgerichtet einsetzen:

Der Abbau notleidender Kredite ist für Banken schmerzhaft und wird deshalb hinausgezögert. Für eine Beschleunigung des Prozesses sorgt das entschlossene Vorgehen der EZB-Bankenaufsicht. Keinesfalls dürfen die Aufseher dem politischen Druck zur Aufweichung ihres Kurses nachgeben. Allerdings sollten die EZB-Aufseher ihre Instrumente gezielt dort einsetzen, wo Banken und Staaten unter überhöhten NPL-Beständen leiden. Eine undifferenzierte Anwendung der Aufsichtsmaßnahmen überall in Europa ist hingegen kontraproduktiv: Knappe Ressourcen der Bankenaufsicht würden verschwendet und Kreditinstitute mit unnötiger Bürokratie belastet.

5. Insolvenzrecht verbessern: Das Insolvenzrecht in den Euroländern muss harmonisiert werden, ohne dabei den Gläubigerschutz zu verwässern. Gerät ein Unternehmen in Schwierigkeiten, wird dadurch zügiger eine Sanierung eingeleitet oder der Marktaustritt besiegelt. Das beugt dem Entstehen von „Zombie-Firmen“ vor. Auch die Leistungsfähigkeit der Justiz sollte gestärkt werden. Dadurch können Kreditsicherheiten effizienter verwertet werden, was die Werthaltigkeit der zugrunde liegenden Darlehen erhöht. Dies erleichtert den Abbau fauler Kredite und verhindert gleichzeitig den Aufbau neuer NPL-Berge.

6. Wachstum beleben: 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. Die Euroländer müssen ihre Anstrengungen zur Umsetzung von Strukturreformen intensivieren. Um die Bemühungen auf nationaler Ebene zu fördern, sollte eine Gewährung finanzieller Anreize für Strukturreformen aus EU-Mitteln geprüft werden. Diese Anreize könnten aus dem EU-Haushalt gewährt werden, indem die Schwerpunkte innerhalb des Budgets angepasst werden. Zusätzliche Finanzmittel für die EU oder ein Zusatzhaushalt für die Euroländer („Fiskalkapazität“) sind nicht erforderlich.

7. Staatsfinanzierung angemessen regulieren: Die Bevorzugung europäischer Staatsanleihen bei der Eigenkapitalunterlegung muss beseitigt werden. Eine Verringerung der Abhängigkeit von Banken und ihren Heimatstaaten („Home bias“) ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Zur nachhaltigen Stabilisierung des Bankensektors sind jedoch weitere Schritte erforderlich: Kredite an den Sitzstaat und an jedes andere Euroland müssen ab dem ersten Euro mit Eigenkapital unterlegt werden. Dazu sollten alle Banken einheitlich den Kreditrisiko-Standardansatz anwenden, welcher den Kapitalbedarf mit der Bonität des jeweiligen Landes verknüpft.

Das kumulative Erreichen all dieser Meilensteine ist die Voraussetzung dafür, dass die europäischen Banken in eine echte, auf Gegenseitigkeit beruhende Solidargemeinschaft eintreten können. Eine frühere Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems gleiche dagegen dem Einstieg in einen Umverteilungsmechanismus unter dem Deckmantel der Solidarität. Das wäre aus ordnungspolitischer Sicht verfehlt – und lässt unter Banken und Sparern die Skepsis gegenüber dem europäischen Gedanken weiter keimen.