

Zum Stand der Europäischen Bankenunion

Glossar zu Instrumenten
und Institutionen

Inhalt

4	Vorwort
6	Ansprechpartner im DSGVO
9	Die Bankenunion heute
	Glossar
10	Abwicklungsmechanismus
11	Wie funktioniert „Bankenabwicklung“ in der EU?
12	Bankeninsolvenzrecht
13	Europäische Einlagensicherung (EDIS)
14	Institutssicherungssysteme / Institutional Protection Scheme (IPS)
15	EU-Federal Deposit Insurance Corporation (EU-FDIC)
16	Forderungen gegenüber Staaten (Sovereigns)
17	„Ring-Fencing“ und „Home-Host-Thematik“
18	Risikoabbau im Bankensektor (Non-Performing Loans / TARGET-Salden)
19	NPL-Abbau

Vorwort



Helmut Schleweis



Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Bankenunion ist die Antwort der Europäischen Union auf die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise im Euroraum, die heute mehr als zehn Jahre zurückliegt. Sie ergänzt seitdem die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und den Binnenmarkt. Die Bankenunion hat umfassende regulatorische Änderungen bewirkt und die Rahmenbedingungen für die Kreditwirtschaft grundlegend verändert. Ihr Ziel, Finanzstabilität zu sichern und vergleichbare Prinzipien der Bankaufsicht für den Euroraum zu verankern, ist richtig. Risiken müssen begrenzt und Verantwortung gestärkt werden, um eine Beteiligung der Allgemeinheit an Risiken der Finanzmärkte zu begrenzen.

Aus Sicht der Sparkassen-Finanzgruppe muss die Bankenunion stets an dieser ursprünglichen Motivation gemessen werden. Unterschiedliche Größenklassen und Geschäftsmodelle von Finanzinstituten sind proportional zu regulieren und zu beaufsichtigen, weil sie unterschiedliche

Risiken bergen. Bereits bestehende stabilisierende Strukturen dürfen nicht ohne Not aufs Spiel gesetzt werden.

Die Sparkassen tragen keine Mitverantwortung für die Finanzkrise vor zehn Jahren. Trotzdem verändern und gefährden Elemente der Bankenunion gerade solche krisenerprobten und stabilisierenden Strukturen wie die Sparkassen und ihren Verbund.

Die Kernelemente der Bankenunion sind heute umgesetzt und funktionieren. Weitere Instrumente und Verfahren rund um die Bankenunion sind jedoch im Gespräch. Diese Vorhaben berühren sich gegenseitig, sie betreffen unterschiedliche Akteure und Ebenen und sind fachlich hoch komplex. Das macht eine Bewertung der einzelnen Vorhaben sehr anspruchsvoll.

Das hier vorgelegte aktuelle Glossar unterstützt den Prozess der Meinungsbildung, ordnet die einzelnen Initiativen ein und schildert Praxisauswirkungen. Der fachliche Austausch dazu mit allen Akteuren, die im politischen und öffentlichen Raum an der Gestaltung der Bankenunion arbeiten, ist uns wichtig.

Mit freundlichen Grüßen

Helmut Schleweis
Präsident des Deutschen
Sparkassen- und Giroverbands

Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied des DSGV



Ansprechpartner im DSGVO

Abteilung A I „Sparkassenpolitik / Bankaufsicht“

Dr. Friedrich Paulsen

Abteilungsleiter Politische Koordination

Tel.: +49 30 20225-5233

E-Mail: friedrich.paulsen@dsgv.de

Jessica Glaser

Rechtsanwältin / Abteilungsleiterin

für Grundsatzfragen

Tel.: +49 30 20225-5332

E-Mail: jessica.glaser@dsgv.de

Dr. Mirko Weiß

Referent Strukturfragen der Bank-
und Finanzmärkte, Grundsatzfragen

Tel.: +49 30 20225-5327

E-Mail: mirko.weiss@dsgv.de

Christian Müller

Referent für Prävention, Sanierung und Stützung

Abteilung Sparkassenpolitik und Bankaufsicht

Tel.: + 49 30 20 225-5237

E-Mail: christian.mueller@dsgv.de



Die Bankenunion heute

Als Antwort auf die Finanzkrise wurde vor über fünf Jahren die Europäische Bankenunion von den europäischen Institutionen geschaffen. Sie soll die Stabilität und Eigenhaftung von Finanzinstituten im Euro-Währungsgebiet stärken. Heute existiert deshalb eine Reihe von neuen Institutionen und Regelungen, die es vor der Finanzkrise nicht gegeben hatte.

Aus der Perspektive der Kreditinstitute hat sich in den vergangenen Jahren die Welt der Aufsichts- und Abwicklungsregeln stark verändert. Die kleinen und mittleren Kreditinstitute – insbesondere die Sparkassen sowie die Volks- und Raiffeisenbanken – haben die Finanzkrise nicht verursacht. Dennoch sind sie von der neuen Bankenregulierung besonders stark betroffen.

Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) ist ein Kernelement der Bankenunion. Er ist seit 2014 in Kraft. Im SSM unterliegen alle signifikanten bzw. systemrelevanten Banken direkt der operativen Aufsicht der Europäischen Zentralbank. Systemrelevant sind Banken, die besonders groß (i. d. R. über 30 Mrd. Euro Bilanzsumme), grenzüberschreitend aktiv, stark vernetzt, als Konzern komplex organisiert und deren Finanz- bzw. Infrastrukturdienstleistungen nicht ohne Schäden für die Finanzstabilität ersetzbar sind. Der SSM legt darüber hinaus auch Grundprinzipien für die Aufsichtstätigkeit der nationalen Bankaufsichten im Euroraum fest.

Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) bildet das zweite, wichtige Kernelement der Europäischen Bankenunion. Er soll sicherstellen, dass Bankenausfälle effizient und mit minimalen Kosten

für die Steuerzahler und die Realwirtschaft abgewickelt werden. Operativ übernimmt dies der Ausschuss für einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board, SRB), der seit 2016 agiert. Seine Kompetenz umfasst die großen grenzüberschreitend tätigen Banken.

Mit den Regeln der Bankenunion wird bezweckt, dass eine Abwicklung zunächst von der betreffenden Bank und ihren Anteilseignern und, falls notwendig, teilweise auch von den Gläubigern der Bank finanziert wird. Falls diese Mittel nicht ausreichen, kann der einheitliche Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) einspringen. Der SRF wird über die dafür eingerichtete Bankenabgabe gefüllt, die in Deutschland – anders als in anderen EU-Ländern – nicht als Betriebsausgabe absetzbar ist.

Die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) beschreibt Verfahren, wie Banken abgewickelt werden können. Sie folgt dem Grundsatz, dass zunächst die Anteilseigner und die Gläubiger in der Pflicht sind.

Um Bankenpleiten überhaupt zu verhindern, wurden in der Eigenkapitalrichtlinie (CRD V) und der Eigenkapitalverordnung (CRR II) neue und höhere regulatorische Mindestkapitalanforderungen festgelegt. Diese wurden bereits mehrfach überarbeitet und sollen im Zuge der Finalisierung von Basel III erneut überarbeitet werden.

Zudem müssen systemrelevante Banken die sogenannte MREL-Quote (MREL – Minimum Requirements for Own Funds and Eligible Liabilities) einhalten. Dieses Kapital steht dann im Fall der Abwicklung zur Verfügung.

Abwicklungsmechanismus

Eine wesentliche Lehre aus der Finanzkrise 2008 war, dass eine geordnete Abwicklung von großen, international verflochtenen Banken möglich sein muss. Durch eine geordnete Insolvenz soll vor allem sichergestellt werden, dass statt staatlichen Mitteln (Bail-out) zunächst Investoren und Anteilseigner für das Institut eintreten müssen (Bail-in).

Besonderes Augenmerk liegt dabei auf Instituten, die schon aufgrund ihrer Größe und starken gegenseitigen Abhängigkeiten zu anderen Instituten gerettet werden müssen (too big to fail), um eine massive Schädigung anderer Marktteilnehmer zu verhindern. Das Instrumentarium der geordneten Abwicklung wird also auf Institute angewendet, deren Insolvenz eine Destabilisierung des Finanzsystems auslösen könnte. Formal muss nach Art. 32 der Bankenabwicklungsrichtlinie (BRRD) die Abwicklung im öffentlichen Interesse liegen.

In zwei frühen Anwendungsfällen (Banca Popolare di Vicenza und Veneto Banca) war durch das zuständige Single Resolution Board (SRB) kein öffentliches Interesse festgestellt worden. Es erfolgte dann auch keine Abwicklung, sondern letztlich eine andere Form des Marktaustritts im Rahmen des italienischen Insolvenzrechts im Einklang mit den europäischen Vorgaben. Das hat Diskussionen über konzeptionelle Lücken des Abwicklungsmechanismus ausgelöst. Es wird nunmehr auch diskutiert, alle Institute dem Abwicklungsmechanismus zu unterwerfen, nicht nur die systemrelevanten.

Der Abwicklungsmechanismus ist im Kern sehr ökonomisch gedacht. Er soll das Institut rekapitalisieren, stabilisieren oder geordnet aufsplitten, um Schocks an Finanzmärkten zu begrenzen. Dafür blendet er jedoch die regionale Vielfalt, die den europäischen Finanzmarkt ausmacht und entscheidend zu seiner Krisenfestigkeit beiträgt, aus. Gerade deshalb aber ist es wichtig, die Abwicklungskompetenz des SRB auf systemrelevante Institute zu konzentrieren, dann jedoch auch sehr stringent anzuwenden.

Die Entscheidung über den Bestand kleinerer und mittlerer Institute hingegen können die nationalen Aufsichten aufgrund ihrer Marktkenntnis und unter Anwendung des nationalen Insolvenzrechts besser tragen. Eine systemische Relevanz für den gesamten Euroraum liegt in diesen Fällen auch nicht vor.

Wie funktioniert „Bankenabwicklung“ in der EU?

Eine Abwicklung kann nur erfolgen, wenn bestimmte Voraussetzungen kumuliert erfüllt sind: Das Institut ist bestandsgefährdet, es besteht keine Aussicht, dass alternative Maßnahmen dies verhindern, und die Abwicklungsmaßnahme ist im öffentlichen Interesse (z. B. zur Sicherstellung kritischer Funktionen).

Welche Maßnahmen dann getroffen werden, entscheidet sich in der konkreten Situation.

Die Abwicklungsbehörde kann die Übertragung von Forderungen und Verbindlichkeiten veranlassen sowie die Verlustbeteiligung der Inhaber relevanter Kapitalinstrumente bzw. die Gläubigerbeteiligung (Bail-in) veranlassen.

- Wird eine Unternehmensveräußerung beschlossen, können das Institut oder einzelne Geschäftsbereiche ohne dessen Zustimmung an einen oder mehrere Käufer veräußert werden (Art. 38 BRRD, § 107 ff. SAG).
- Bei der Bildung eines Brückeninstituts stehen das Institut oder Teile davon im Eigentum einer oder mehrerer öffentlicher Stellen. Das Brückeninstitut wird von der Abwicklungsbehörde kontrolliert (Art. 40 BRRD; § 128 ff. SAG).
- Bei der Ausgliederung von Vermögenswerten überträgt die Abwicklungsbehörde Vermögenswerte, Rechte und Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts oder eines Brückeninstituts auf eine Zweckgesellschaft (Art. 42 BRRD, § 132 ff. SAG).

Die meistdiskutierte Abwicklungsmaßnahme ist der sogenannte Bail-in (Gläubigerbeteiligung). Beim Bail-in wird die Forderung des Gläubigers ganz oder teilweise reduziert oder in Anteile des harten Kernkapitals (Eigenkapital) umgewandelt. Für den Gläubiger bedeutet dies, berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, die keine Eigenmittel des Instituts sind, abzuschreiben.

Viele „Kapitalformen“, die für die Stabilität des Finanzsystems sehr wichtig sind, können nicht für einen Bail-in herangezogen werden. Dazu gehören: gedeckte Einlagen, gedeckte Schuldverschreibungen, Verbindlichkeiten aus Treuhandverhältnissen, Verbindlichkeiten gegenüber anderen Instituten oder Zahlungssystemen etc. mit Restlaufzeit unter sieben Tagen, Verbindlichkeiten gegenüber Beschäftigten, Verbindlichkeiten, die für den laufenden Geschäftsbetrieb von wesentlicher Bedeutung sind, sowie Beitragspflichten gegenüber Einlagensicherungssystemen.

Bankeninsolvenzrecht

Der Ausschuss für einheitliche Abwicklung Single Resolution Board (SRB) ist die europäische Instanz in Sachen Bankenabwicklung. Er soll sich im Kern um systemrelevante Banken kümmern, die im Falle einer Insolvenz durch enge Verflechtung am Markt eine systemische Finanzmarktkrise auslösen könnten. Dennoch sind ihm auch Institute zugeordnet, für die eine „Regelinsolvenz“ nach nationalen Kriterien ausreichend wäre.

In der Bankenunion wird aufsichtlich klar zwischen „systemrelevanten“ (signifikanten) und „nicht systemrelevanten“ (weniger signifikanten) Banken unterschieden. Die nicht systemrelevanten Institute stützen sich z. B. auf eine starke Einlagenbasis; sie müssen nicht mehr Eigenkapitalinstrumente vorhalten, als es die Mindestanforderung für Eigenmittel vorgibt; und sie sind meistens deutlich kleiner. Für diese Institute ist im Falle einer Abwicklung das nationale Verfahren der „Regelinsolvenz“ am besten geeignet.

Eine Zuständigkeit des SRB pauschal für alle Institute ist weder wirtschaftlich noch politisch begründbar. Sie widerspricht der Idee eines Europas der Vielfalt und der Eigenverantwortung vor Ort. Stattdessen sollte der ursprüngliche, proportionale Ansatz weiterverfolgt und abgesichert werden. Dies unterstreicht auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2019.

Sicher ist es eine sinnvolle Idee, Möglichkeiten zur gesamthaften Betrachtung und grenzüberschreitenden Koordination in der Abwicklung von Instituten vorzuhalten. Im Zuge der Vertiefung der Bankenunion sollte es aber nicht zu einer Zentralisierung der Zuständigkeit beim SRB für alle Institute unabhängig von ihrer Risikoorientierung kommen. Gefragt ist vielmehr ein effizientes System, das nach dem Proportionalitäts- und Subsidiaritätsgrundsatz arbeitet und regionale Verantwortung fördert, statt Anreize zum Moral Hazard zu schaffen.

Die nationalen Regelungen zum Bankeninsolvenzrecht sollten parallel dazu so abgestimmt werden, dass Bankeninsolvenzen innerhalb der EU den gleichen Zielen folgen, eine Gläubigerbeteiligung möglich ist und die Form der Abwicklung nicht wettbewerbsverzerrend wirkt. Dazu ist dann eine Harmonisierung des nationalen Bankeninsolvenzrechts nötig. Eine Novellierung der Bankenabwicklungsrichtlinie (BRRD) oder der Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) kann dies jedoch nicht leisten, da sie jeweils nur Teilaspekte berühren.

Europäische Einlagensicherung (EDIS)

Die Zentralisierung der Europäischen Einlagensicherung wurde von der Europäischen Kommission 2015 skizziert und befindet sich im europäischen Gesetzgebungsverfahren. Die Initiative ist seitdem völlig erfolglos; trotzdem zeigt die Kommission keinen Willen, von ihren Plänen abzusehen und beispielsweise einen neuen Vorschlag vorzulegen, der subsidiär ausgleichende Institutssicherungssysteme von der Zentralisierung ausklammert.

Technisch würden nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission alle Zuständigkeiten zur Einlagensicherung vollumfänglich beim Ausschuss für einheitliche Abwicklung (SRB) zentralisiert und damit auch sämtliche Sicherungsmittel dort in einem Zentralfonds zusammengezogen.

Befürworter argumentieren, dass ein vergemeinschaftetes System grundsätzlich mehr Anlegervertrauen schafft und zudem der Integration des Finanzbinnenmarkts dient. Dagegen spricht, dass einzelne Entschädigungsfälle in einem gemeinschaftlichen System das Vertrauen in nicht betroffenen Märkten tangieren. Zudem sind die Standards zur Absicherung von Einlegern seit 2015 durch die EU-Einlagensicherungsrichtlinie ohnehin weitreichend harmonisiert. Jeder Euro an Einlage ist bereits heute überall im Eurogebiet nach gleichen Standards abgesichert. Es besteht keine Divergenz.

Vor allem aber ist das Hauptziel eines zentralisierten Systems zu hinterfragen – die zwischenstaatliche Risikoteilung und ihre problematischen Fehlanreize. Die nationale Wirtschaftspolitik hat nicht mehr den Anreiz, die Auswirkungen auf die Stabilität des Bankenmarktes zu berücksichtigen. Das motiviert, potenzielle Lasten auf die gemeinschaftliche Ebene zu schieben. Es ist ungeklärt, wie mit diesem „Moral Hazard“-Problem und seinen wirtschaftlichen Konsequenzen umgegangen werden soll. Ungeklärt ist auch, wie die Letztsicherung des zentralisierten Systems ausgestaltet werden kann.

Die nationalen Sicherungssysteme würden damit ihre risikomindernde sowie in Krisen stabilisierend wirkende Funktion der Eigenverantwortung einbüßen. Sie würden gegebenenfalls zu reinen Auszahlungsstellen degradiert und alle Einwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich risikobegrenzender Geschäftspolitik verlieren. Auch existierende Institutssicherungssysteme wie das der Sparkassen und ihrer Verbundinstitute oder der Volks- und Raiffeisenbanken, die Einlagensicherungssystemen gleichgestellt sind, würden entleert und damit faktisch abgeschafft. Sie könnten also auch nicht länger stabilisierend auf Institute einwirken. Der in bisherigen Krisen so wichtige Stabilitätsanker, den Sparkassen sowie Volks- und Raiffeisenbanken darstellen, wäre gelichtet. Es würde konsequenterweise in jedem Fall einer Bankinsolvenz ungebremst der größtmögliche Schaden für die Gemeinschaft eintreten.

Institutssicherungssysteme / Institutional Protection Scheme (IPS)

Institutssicherungssysteme sind von Kreditinstituten in Verbänden selbstständig vorgehaltene Einrichtungen, die Insolvenzen und Liquidationen verhindern. Dies geschieht in Eigenverantwortung – die Institute stützen sich gegenseitig. Anders als bei einer Insolvenz gibt es keinen „Totalschaden“ mit anschließendem Entschädigungsanspruch, sondern der Geschäftsbetrieb kann aufrechterhalten werden. Das sichert Kundeneinlagen wie Kreditlinien ab. Deshalb sind diese Systeme zu Recht durch die EU als Einlagensicherungssysteme anerkannt.

In der funktionierenden Institutssicherung der Sparkassen-Finanzgruppe ist die Einlegerentschädigung lediglich eine formale Rückfalloption. Aufgrund einer verbundweiten gegenseitigen Absicherung aller Institute sind Insolvenzen hier faktisch ausgeschlossen. Für den Einleger sind folglich sämtliche Ansprüche durch die Institutssicherung geschützt. Wertvoll ist auch, dass die Institutssicherung Unterbrechungen von Kreditlinien und Zahlungsverkehrsleistungen für Unternehmens- und Privatkunden bei Schief-lagen einzelner Institute ausschließt. EDIS ist – anders als die Institutssicherung – nur eine reine Pay Box für die Entschädigung der Einleger im Falle der Insolvenz eines Kreditinstituts.

Durch EDIS würde folglich der im Sinne der Finanzmarktstabilität und nachhaltiger Unternehmenskreditvergabe bewährte Ansatz der Sparkassen und ihrer Verbundinstitute de facto abgeschafft. Wollte man die Institutssiche-

rung beibehalten, würde EDIS strukturell zu einer nicht zu leistenden Doppelbelastung der Institute der Sparkassen-Finanzgruppe und ihrer kommunalen Träger führen. Deshalb steht mit EDIS das Funktionieren der für Deutschland typischen Haftungsverbände der regional verankerten kreditwirtschaftlichen Verbände (Sparkassen-Finanzgruppe; Volks- und Raiffeisenbanken) auf dem Spiel.

Angesichts der grenzüberschreitenden Aktivitäten vieler Kreditinstitute ist eine Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Strategie der EU für Banken und die Bankenaufsicht natürlich eine nachvollziehbare Idee. Aber auch dann, wenn der Bankensektor in jedem einzelnen Mitgliedsstaat gesund wäre und eine solide Risikogewichtung der Staatsanleihen gegenüber den Bankbilanzen vorläge, würde die Zentralisierung der Einlagensicherung die Institutssicherungssysteme qualitativ zur reinen Einlegerentschädigung abwerten. Die Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen von Sparkassen und Genossenschaftsbanken sowie ihrer Institutssicherungssysteme ist deshalb politisch aufzugreifen und zu berücksichtigen. Sollte die EU-Kommission einen erneuten Vorschlag in Sachen Einlagensicherung vorlegen, wäre es angemessen, die funktionierenden Institutssicherungssysteme hiervon auszuklammern.

EU-Federal Deposit Insurance Corporation (EU-FDIC)

In der politischen Diskussion wird gelegentlich das Zielbild einer EU-Federal Deposit Insurance Corporation (EU-FDIC) genannt. Sie orientiert sich an der FDIC, der US-amerikanischen Einlagensicherung. Diese agiert in den USA als Einlagensicherungs- und auch als Abwicklungsinstitution.

Die US-FDIC darf nach eigenem Ermessen entscheiden, ob ein Institut liquidiert, Anleger entschädigt, eine (Teil-)Übernahme angestrebt oder eine Sanierung durchgeführt wird. Sie entscheidet dabei nach dem Least-Cost-Prinzip, das heißt, welche der Optionen finanziell am günstigsten wäre. Sie ist nicht an strukturpolitische, wettbewerbliche oder Verbraucherschutzbezogene Aspekte gebunden.

Die isolierte Beachtung dieses „Least Cost“-Prinzips blendet mögliche negative Rückwirkungen auf Kunden, Mittelstand und Regionen aus. Gerade aus Gründen des Verbraucher- und Einlegerschutzes trennt das europäische Rahmenwerk die Bereiche Einlagensicherung und Abwicklung und beschränkt die Abwicklungsfunktionen des Single Resolution Board (SRB) auf systemrelevante Institute. Es ist daher fraglich, ob eine europäische FDIC der gesellschaftlichen und politischen Kultur der Länder Europas entspricht.

Es gibt jedoch auch verfassungsrechtliche Probleme, denn auf europäischer Ebene gibt es derzeit keine staatsrechtliche Grundlage, die eine FDIC nach amerikanischem Modell tragen könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 30. Juli 2019 bereits festgestellt, dass eine Aufladung des SRB mit alleiniger Kompetenz für Abwicklung und Einlagensicherung absehbar nicht mit dem deutschen Grundgesetz vereinbar wäre. Es gibt auch kein gemeinsames Verwaltungsrecht der Mitgliedsstaaten, was Voraussetzung für effektives Handeln einer solchen Institution wäre. Die US-FDIC verfügt zudem mit einer Kreditlinie des US-Finanzministeriums (US-Treasury) über eine fiskalische Ausfallhaftung der USA.

Auch schon im Kontext der Zentralisierung der Einlagensicherung wurde thematisiert, dass es eben diese Dimension der Letztsicherung in der europäischen Architektur heute nicht gibt. Es wird absehbar, dass im Fall einer Krise die Europäische Zentralbank entstehen muss. Die Letztsicherung einer mit Abwicklungskompetenzen ausgestatteten Einlagensicherungsbehörde über Mechanismen der Geldpolitik wiederum würde diese in ihrer Zuständigkeit endgültig überdehnen und die Preisniveaustabilität als Ziel gefährden.

Forderungen gegenüber Staaten (Sovereigns)

Forderungen gegenüber Staaten sowie regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sind bislang aus bankaufsichtlicher Sicht mit einem Risiko von „null“ anzusetzen. Diese Forderungen sind bei der Eigenmittelunterlegung begünstigt (Art. 114/4 CRR) und von den Großkreditgrenzen (Art. 400 CRR) ausgenommen.

Im Lichte der europäischen Staatsschuldenkrise 2012 wurde diskutiert, ob es noch sachgerecht sei, bei Staats-titeln immer anzunehmen, dass sie „risikolos“ seien. Befürworter einer Änderung argumentierten auch, dass durch die Nullgewichtung Klumpenrisiken entstehen können. Tatsächlich halten viele Banken im Euroraum sehr viele Forderungen an Staaten, sodass sich Bankens-tabilität und staatliche Finanzstabilität gegenseitig bedingen. Sind es Forderungen von Banken gegenüber ihrem Heimatstaat, verschärft sich die Problematik und wird in der politischen Diskussion als „Staaten-Banken-Nexus“ bezeichnet.

Dennoch sprechen auch mehrere Punkte dagegen, die Nullgewichtung von Forderungen gegenüber Staaten pauschal und vorschnell aufzugeben. Die Staatsschuldenkrise war nicht nur durch staatliches Handeln bedingt, sondern wurde auch durch die vorangegangene Finanzmarkt-krise ausgelöst und durch gezielte Spekulation gegen einzelne Staaten des Euroraums beschleunigt.

Ferner sind Kreditinstitute und Versicherungen darauf angewiesen, ihre Portfolien durch Investments abzusichern, die ein „sicheres Asset“ bilden. Ohne solche als Safe Haven bezeichneten Exposures wäre es nahezu unmöglich, die strengen bankaufsichtlichen Forderungen an die Liquiditätsdeckungs- und Eigenkapitalquoten zu erfüllen. Würden staatliche Forderungen nicht mehr als sichere und hochliquide Aktiva eingestuft, wären Kreditinstitute daher auch gezwungen, ihre Kreditvergabe mit langer Laufzeit einzuschränken. Forderungen an Staaten sind zudem längst nicht mehr pauschal von der Eigenmittelunterlegung befreit. Das gesamte Bankportfolio wird in die risikoungewichtete Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio) einbezogen und verlangt eine Eigenkapitalunterlegung.

Die Bankaufsicht hat heute auch die nötigen Mittel, dort einzuwirken, wo die Verflechtung zwischen Bankensektor und Staat im Zuge der Kreditvergabe zu eng geworden ist; dies gilt vor allem dort, wo gezielt ein hoher Bestand an Problemkrediten abgebaut werden muss.

Auch in Deutschland hätte eine Neuregelung spürbare Konsequenzen. Eine Neubewertung der kommunalen Kredite beträfe Volumina im dreistelligen Milliardenbereich. Angesichts der geringen Margen im Geschäft mit der öffentlichen Hand würde folglich die Finanzierung staatlicher und öffentlicher Projekte unnötig erschwert. Dies hätte dann negative Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit deutscher Kommunen und würde regionale Disparitäten verschärfen.

„Ring-Fencing“ und „Home-Host-Thematik“

Das Prinzip des „Ring-Fencing“ beschreibt eine Barriere, welche grenzüberschreitende Liquiditäts- oder Kapitalallokation bei Bankkonzerngruppen einschränken soll. Sie ist bislang um Tochtergesellschaften von ausländischen Bankkonzernen gezogen und soll diese davor schützen, im Übermaß Liquidität und Kapital an die ausländischen Muttergesellschaften abführen zu müssen. Bestrebungen, die Erfüllung bankaufsichtlicher Anforderungen an die Bankkonzern- und nicht die Einzelinstitutsebene zu binden, werden als „Home-Host-Thematik“ beschrieben.

Die „Home-Host-Thematik“ und das „Ring-Fencing“ sind Anliegen derjenigen, die durch grenzüberschreitende Fusionen europäische Großbanken anstreben. Aus Sicht der Sparkassen-Finanzgruppe blendet dies jedoch Erfahrungen im Zusammenhang des „too big to fail“ aus. Ebenso ist zu beobachten, dass Konzernstrukturen etabliert und erhalten werden, um steuerliche Arbitrage und sonstige Optimierungseffekte zu generieren.

Mit der Umsetzung der Home-Host-Thematik wäre die Erfüllung bankaufsichtlicher Anforderungen an der Bankkonzern- statt der Einzelinstitutsebene (d. h. Ebene der Tochtergesellschaften) ausgerichtet. Damit verbunden wäre der Wegfall der bestehenden Möglichkeit der nationalen Aufsichtsbehörden, einen Liquiditätsabzug aus einer Tochtergesellschaft zugunsten der Konzernebene zu untersagen (sog. nationales Ring-Fencing). Befürworter argumentieren, dass durch die freie Liquiditäts- und Ka-

pitalallokation im Konzern ein größerer Anreiz für grenzüberschreitende Fusionen entsteht, was wiederum zu einem entsprechenden Konsolidierungsprozess im europäischen Binnenmarkt führen soll. Die Gefahren einer Zunahme der „Too big to fail“-Problematik sowie einer Verschlechterung der Versorgung mit Finanzdienstleistungen, insbesondere für KMU durch Verlust der Nähe zum Kunden (Zunahme asymmetrischer Informationen), werden dabei ausgeblendet.

Länder, deren Bankenmarkt durch Tochtergesellschaften ausländischer Banken geprägt ist (sog. Host-Länder), fordern bei Wegfall der Möglichkeit, einen Liquiditätsabzug durch den Mutterkonzern untersagen zu können, zum Schutz der nationalen Einlagensicherung ein vollvergemeinschaftetes Einlagensicherungssystem (European Deposit Insurance Scheme [EDIS]). Die Problematik ließe sich jedoch im Interesse der Sitzländer von Tochtergesellschaften ohne Weiteres dadurch lösen, dass die Einlagensicherung des Sitzlandes der Muttergesellschaft konzernweit die Einlagensicherungsfunktion übernimmt. Zudem wirkt die EZB-Aufsicht als grenzüberschreitende Aufsicht kriseninduzierten Liquiditäts- und Kapitalverschiebungen entgegen.

Risikoabbau im Bankensektor (Non-Performing Loans / TARGET-Salden)

Eine gezielte Risikominimierung in der Bankenunion ist sinnvoll und notwendig. Dies setzt jedoch voraus, dass Risiken richtig und umfassend erfasst werden. Das Risikoniveau in einem Finanzsystem lässt sich anhand des Anteils an ausfallgefährdeten Forderungen im Gesamtportfolio (NPL-Quote) und der Unterschiede in den TARGET-Salden des Eurosystems abbilden.

Bei einer Zentralisierung von Absicherungsmechanismen besteht die Gefahr, Fehlanreize im Sinne von Fahrlässigkeit oder sehr risikoorientiertem Verhalten zu setzen. Dies bekräftigt den ordnungspolitischen Grundsatz, dass vor einer gemeinschaftlichen Risikoteilung die Risikominimierung kommen sowie dauerhaft gewahrt bleiben muss. Um Problemfälle im Bankensektor einer Gemeinschaftshaftung zu entziehen, muss ein vergleichbares Risikoniveau in den jeweiligen Volkswirtschaften der Europäischen Union erzielt werden.

Als Indikatoren zur Messung des Risikoniveaus im Finanzsystem wird neben der Höhe der Kernkapitalquote auch die Höhe der Quote an ausfallgefährdeten Forderungen (Non-Performing-Loans-Quote) in Bezug auf Bankbilanzen herangezogen. Ein wesentlicher gesamtwirtschaftlicher Vorteil bankbasierter Finanzierung – im Vergleich zur anonymen und standardisierten kapitalmarktbasierter Finanzierung – besteht gerade in der Nachverhandlungs- und Stundungsmöglichkeit zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer. Damit werden einerseits Insolvenzen in der

Realwirtschaft vermieden und andererseits Forderungen in Bankbilanzen – auch im Sinne des Schutzes der Sparer bzw. Einleger – nicht vorzeitig abgeschrieben.

Es wäre daher falsch, zur Risikoreduzierung nun wirtschaftspolitische Anreize zum Forderungsverkauf an Finanzinvestoren zu setzen oder gar schnelle Forderungsabschreibungen bankaufsichtlich zu erzwingen. Kreditnehmer sind gerade in Schwächephase auf Stundungsangebote und kooperative Lösungen gemeinsam mit dem Kreditinstitut angewiesen; dies darf bankaufsichtlich nicht verhindert werden – dies lehren auch die laufenden Erfahrungen der Corona-Pandemie.

Die Unterschiede in den TARGET-Salden des Eurosystems deuten ferner auch auf Ungleichgewichte hin. Gerade die Ungleichgewichte im TARGET-System zeigen, dass im Euro-Raum Risiko-Asymmetrien bestehen, die nicht einfach durch eine Angleichung der NPL-Quoten behoben werden können, sondern ihre Wurzeln tief in strukturellen Aspekten der nationalen Bankenmärkte und deren Wirtschaftspolitik haben.

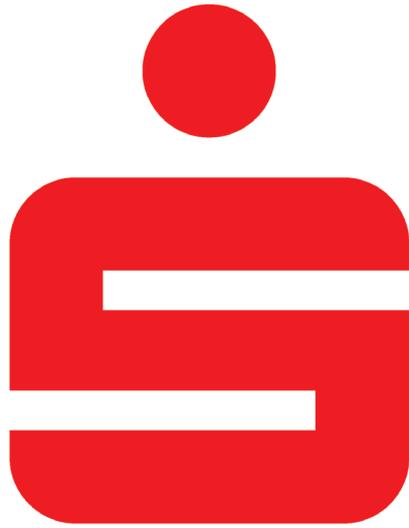
Sämtliche betrachteten Risikoindikatoren müssen über einen langen Zeitraum konvergieren, bevor von einer strukturellen Risikoangleichung gesprochen werden kann.

NPL-Abbau

Viele Institute wählen zur Risikoreduzierung v. a. den schnellen Verkauf ausfallgefährdeter Forderungen. Die strenge aufsichtliche Bewertung von NPLs schafft hierzu auch häufig Anreize. Doch folgende Punkte zeigen, dass es wirtschaftspolitisch bedenklich ist, Anreize zum Forderungsverkauf zu setzen oder gar schnelle Abschreibungen bankaufsichtlich zu erzwingen.

- Der Verkauf von Forderungen reduziert die Risiken nicht wirklich – sie wandern nur von der Bilanz des Verkäufers in die Bilanz des Käufers.
- Mit dem Verkauf begibt man sich der Möglichkeit, durch Nachverhandlungen und Stundungen die Insolvenz von Kreditnehmern zu vermeiden. So steigt durch Forderungsverkauf das Insolvenzrisiko in der Realwirtschaft.
- Die aktuelle Risikosituation ist immer nur eine Momentaufnahme. Sie kann heute ausreichend sein, um eine Risikoteilung zu begründen – um dann, wenn die Risikoteilung eingeführt ist, eine deutliche Verschlechterung zu erfahren.

Das zeigt, dass ein forcierter Abbau von NPL-Quoten alleine noch längst keine ausreichende Grundlage für eine Risikoteilung im Euro-Raum ist.



dsgv.de

Impressum

Herausgeber

Deutscher Sparkassen- und Giroverband
Charlottenstraße 47
10117 Berlin
Telefon +49 30 20225-0
Telefax +49 30 20225-250
www.dsgv.de

Stand: Februar 2021

Verantwortlich

Kommunikation und Medien

Kontakt

Kommunikation und Medien
Telefon +49 30 20225-5115

Bildnachweis

Seite 5 und 7: DSGVO
Seite 8: Ralf Hiemisch, gettyimages.de