

01

Bankenunion: Risikoabbau und Prävention in den Mittelpunkt rücken

Das europäische Bankensystem ist heute stabiler und krisenfester als vor der Finanzkrise. Dazu haben die Reformen der Bankenregulierung (Basel III) und die Schaffung einer europäischen Bankenunion beigetragen. Trotzdem besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Denn Altlasten in den Bankensystemen und die enge Verknüpfung zwischen Banken und Staaten gefährden weiterhin die Stabilität der Eurozone. Bei der Entwicklung der europäischen Bankenregulierung wurde zudem nicht ausreichend zwischen den Geschäftsmodellen von Großbanken auf der einen Seite und Regionalbanken auf der anderen Seite unterschieden. Außerdem sind die Reformen in Europa immer noch nicht abgeschlossen. Die Anpassung der EU-Bankenregeln an die im Dezember 2017 finalisierten Basel III-Standards steht noch aus. Für die Weiterentwicklung der Bankenunion sind aus Sicht des GVB folgende Schwerpunkte ausschlaggebend.

RISIKEN ABBAUEN, STABILITÄT ERHÖHEN

Unsere Forderungen:

- Risikoabbau konsequent und umfassend fortsetzen
- Neuen Risiken durch stärkere Insolvenz- und Zwangsvollstreckungsregeln sowie eine leistungsfähigere Justiz vorbeugen
- Verflechtung von Staaten und Banken durch schrittweise Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen auflösen
- Gläubigerhaftung durch lückenlose EU-Abwicklungsregeln und schärfere EU-Beihilfenvorgaben stärken

Der Risikoabbau erhöht die Stabilität des Bankensystems. Ungeachtet des wirtschaftlichen Aufschwungs belastet die Banken europaweit immer noch ein Berg fauler Kredite (NPL) von mehr als 700 Mrd. Euro. Zwar ist jüngst der Anteil der notleidenden Kredite am Gesamtkreditvolumen (NPL-Quote) rückläufig, doch in elf Euroländern liegt die Quote nach wie vor bei über fünf Prozent. Diese hohen NPL-Bestände sind ein Risiko für die Finanzstabilität. Der NPL-Abbau sollte daher durch eine rasche und konsequente Umsetzung der aufsichtlichen Maßnahmen vorangetrieben werden. Ziel muss sein, die NPL-Quote in allen Staaten auf Vorkrisen-Niveau zu senken. Zusätzliche Auflagen für Banken mit niedrigen NPL-Beständen sind indes aus Risikogesichtspunkten nicht erforderlich und nicht mit unserem Verständnis des Verhältnismäßigkeitsprinzips vereinbar.

Neben dem Risikoabbau steht die Prävention an vorderster Stelle zur Weiterentwicklung der Bankenunion. Eine Stärkung der Insolvenz- und Zwangsvollstreckungsregeln beugt dem Entstehen neuer NPL-Berge vor. Gerät ein Kreditnehmer in Schwierigkeiten, wird dadurch zügiger eine Sanierung eingeleitet oder die Insolvenz besiegelt. Das verhindert das Entstehen von „Zombie-Firmen“, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation zwar Insolvenz anmelden müssten, aber durch günstige Kredite künstlich am Leben gehalten werden. Auch eine leistungsfähigere Justiz hilft, Kreditsicherheiten effizienter zu verwerten. Das erleichtert das Abschmelzen fauler Kredite und verhindert, dass sich neue NPL-Berge auftürmen. Entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung der Insolvenzvorschriften werden von den EU-Gesetzgebern diskutiert. Ein rascher Abschluss dieser Maßnahmen ist sinnvoll, um die Risikoprävention zu verbessern. Die EU-Gesetzgeber sollten zudem Maßnahmen einleiten, um die Justiz zu stärken.

Die enge Verknüpfung zwischen Banken und Staaten gefährdet die Stabilität der Eurozone. In Euroländern wie Italien und Spanien halten Banken einen hohen Bestand an heimischen Staatsanleihen. Seit 2013 hat das Gewicht der Staatsanleihen in den Büchern der dortigen Institute nochmals stark zugenommen. Zum Problem wird das, wenn Staaten hochverschuldet sind und die Wirtschaft schwächelt. Dann geraten Finanzinstitute in Schwierigkeiten. Um die Widerstandsfähigkeit der Banken zu erhöhen, sollten Staatsanleihen risikoorientiert mit

Eigenkapital unterlegt werden. Im Krisenfall hätten Banken damit größere Puffer, um Wertkorrekturen oder Ausfälle zu kompensieren. Eine Diversifizierung des Staatsanleihenbestands von Banken (beispielsweise durch die Anwendung von Großkreditregeln auf Staatspapiere) ist nicht ausreichend, um die enge Verflechtung zwischen Staaten und Banken langfristig aufzulösen. Denn die Erfahrungen der Staatsschuldenkrise haben gezeigt, dass Staatsanleihen ausfallgefährdet sind und Ansteckungsrisiken bestehen. Auch das Konzept staatsanleihen-besicherter Wertpapiere ist der falsche Ansatz. Im Krisenfall besteht die Gefahr, dass die Europäische Zentralbank (EZB) oder der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) einspringen, um den Markt der gemeinsamen europäischen Anleihen zu stabilisieren. Die staatsanleihen-besicherten Wertpapiere könnten somit zu einer Transferunion führen.

Wir befürworten eine konsequente Gläubigerhaftung. Trotz aller Maßnahmen zum Risikoabbau kann im Notfall die Abwicklung einer Bank erforderlich sein. Das EU-Recht sieht vor, dass Bankgläubiger an den Verlusten einer Abwicklung beteiligt werden. Doch diese Gläubigerbeteiligung („Bail-in“) wurde durch Lücken im EU-Recht und eine eigenwillige Regelauslegung in der Vergangenheit wiederholt umgangen. Durch staatliche Rettungsmaßnahmen wurden Abwicklungskosten auf die Steuerzahler abgewälzt. Das führt zu Fehlanreizen und begünstigt risikoreiches Verhalten bei Banken. Der GVB setzt sich dafür ein, bestehende Lücken im Regelwerk bei der anstehenden Überprüfung der EU-Abwicklungsregeln (BRRD) zu schließen und die Beihilferegeln der EU-Kommission zu verschärfen.

SUBSIDIÄREN EINLAGENSCHUTZ BEWAHREN

Unsere Forderungen:

- Risiken beseitigen statt durch eine zentralisierte EU-Einlagensicherung vergemeinschaften
- Bewährte nationale Einlagensicherungssysteme erhalten
- Faule Kompromisse durch Rückversicherungssystem verhindern

Eine EU-Einlagensicherung (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) gefährdet die Stabilität der Bankenunion. Angesichts ungleich verteilter Altlasten und Risiken im EU-Bankensystem käme EDIS dem Einstieg in eine Transferunion gleich. Stabile, leistungsfähige Bankensysteme und ihre Sicherungsfonds müssten für instabile Systeme haften, ohne Einfluss auf deren Risikoneigung ausüben zu können. Das widerspricht dem Haftungsprinzip und setzt gefährliche Fehlanreize für Banken und Staaten. Die bayerischen Genossenschaften lehnen weitere Schritte zur Vergemeinschaftung der Einlagensicherung ab. Risikoabbau und Prävention sollten im Vordergrund stehen. Im Gegensatz zu EDIS stärkt das die Stabilität der europäischen Bankensektoren.

Die bewährten Einlagensicherungssysteme bieten deutschen Sparern ein hohes Schutzniveau. Schutzsysteme wie die genossenschaftliche Institutssicherung sind darauf ausgelegt, Bankinsolvenzen und damit Entschädigungsfälle präventiv zu vermeiden. Seit Bestehen des genossenschaftlichen Institutssicherungssystems hat beispielsweise noch kein Kunde seine Einlagen durch eine

Bankenpleite verloren. Es wäre gefährlich, diese funktionierende und subsidiäre Lösung durch ein zentrales EU-System zu ersetzen. Denn eine auf Transfers ausgerichtete europäische Einlagensicherung fördert risikoreiches Verhalten und erhöht die Ansteckungsgefahr zwischen Bankensystemen. Das spricht dafür, die bewährte Institutssicherung zu erhalten.

Die Gestaltung von EDIS als Rückversicherung ist kein geeigneter Kompromiss. Das vielfach diskutierte Rückversicherungssystem macht nur Sinn, wenn nationale Sicherungsfonds gut gefüllt sind. Dies ist derzeit in den meisten Euroländern noch nicht der Fall. Nach der EU-Einlagensicherungsrichtlinie müssen die Töpfe erst 2024 vollständig gefüllt sein. Zudem ist fraglich, ob und wie schnell ein nationaler Einlagensicherungsfonds einmal gewährte Rückversicherungskredite zurückerzahlen kann. Am Ende besteht die Gefahr, dass Kredite der anderen Sicherungssysteme ausständig bleiben. Aus einem System gegenseitiger Kreditvergabe entstünde letztlich ein Transfersystem.

VERHÄLTNISSÄSSIGKEITSPRINZIP KONSEQUENT ANWENDEN

Unsere Forderungen:

- Entlastung kleiner und nicht-komplexer Banken im Bankenpaket rasch umsetzen
- Zusätzliche Bürokratie für Regionalbanken durch AnaCredit-Meldungen vermeiden
- Verhältnismäßigere Vorgaben in der Bargeldbearbeitung schaffen

Kleine und nicht-komplexe Banken brauchen verhältnismäßige Vorschriften. Die EU-Bankenregulierung differenziert bislang nur unzureichend nach Größe und Komplexität eines Finanzinstituts. Bürokratische Melde- und Offenlegungspflichten belasten insbesondere kleinere und nicht-komplexe Institute wie die bayerischen Genossenschaftsbanken übermäßig und sorgen für einen unverhältnismäßig hohen Aufwand. Die in der CRR/CRD-Novelle geplanten Entlastungen sind daher ein wichtiger Schritt. Sie müssen nun rasch umgesetzt werden. Das stärkt die Verhältnismäßigkeit der EU-Bankenregulierung.

Die geplante Ausweitung des EU-Kreditregisters AnaCredit ist unverhältnismäßig. Im Rahmen von AnaCredit müssen Banken granulare Daten zur Kreditvergabe an Unternehmenskunden melden. Die EZB will diese Meldepflichten perspektivisch auf andere Kreditarten wie Privatkundendarlehen ausweiten. Das ist unverhältnismäßig: Granulare Meldevorgaben stehen nicht im Verhältnis zum Mehrwert der Überwachung der Institute. Denn von kleinen und nicht-komplexen Instituten geht kein systemisches Risiko für die Finanzstabilität aus. Außerdem widerspricht eine Ausweitung der Intention des EU-Gesetzgebers, kleinere und nicht-komplexe Banken zu entlasten. Der Gesetzgeber sollte sich gegen eine Ausweitung der EZB-Meldepflichten auf kleine und nicht-komplexe Banken aussprechen.

Die europäischen Vorgaben zur Bargeldbearbeitung belasten Finanzinstitute übermäßig. Bürokratische Melde- und Berichtspflichten zur Bargeldbearbeitung sowie aufwendige Bargeldprüfungen verursachen einen hohen Aufwand

bei Instituten, der nicht angemessen ist. Durch die EU-weit vorgeschriebene Echtheitsprüfung aller Münzen werden beispielsweise in Deutschland jährlich gerade einmal 32.500 falsche Münzen entdeckt, deren Gesamtwert bei weniger als 60.000 Euro liegt. Der Aufwand steht nicht im Verhältnis zum Mehrwert für die Sicherheit des Bargeldkreislaufs. Eine Studie der EU-Kommission sollte die Verhältnismäßigkeit der Vorgaben bewerten und Entlastungen vorschlagen.

10

BASEL III MIT BLICK AUF EUROPÄISCHE BESONDERHEITEN UMSETZEN

Unsere Forderungen:

- **KMU-Faktor im Kreditrisikostandardansatz erhalten**
- **Europäische Vorgaben zum Mengengeschäft beibehalten**
- **Nationale Besonderheiten für Basel III-Vorgaben zu Immobilienkrediten berücksichtigen**

Wir treten dafür ein, den KMU-Faktor zu erhalten. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) decken einen Großteil ihres Finanzierungsbedarfs über Bankkredite ab. Der praxiserprobte und empirisch fundierte KMU-Faktor unterstützt die Kapazität der Banken zur Kreditvergabe und kommt den Unternehmen damit unmittelbar zugute. Die EU-Gesetzgeber haben diese Funktion bekräftigt, indem sie den Faktor in der jüngsten CRR/CRD-Novelle ausgeweitet haben. Bei der Umsetzung der Basel III-Vorgaben in EU-Recht sollte die EU an dem Faktor festhalten – auch wenn er nicht Teil des Baseler Regelwerks ist.

Die Regelungen zum Mengengeschäft verbessern die Mittelstandsfinanzierung. Banken können Kleinkredite an Unternehmen dem Mengengeschäft zuordnen und dadurch mit weniger Eigenkapital unterlegen. Die Idee dahinter: Durch die Kleinteiligkeit des Kreditportfolios sinkt das Gesamtrisiko. Davon profitieren insbesondere mittelständische Kunden der Regionalbanken, an die die Institute dadurch leichter Kredite vergeben können. Die europäische Umsetzung von Basel III sollte daher die bestehende Regelung zum Mengengeschäft beibehalten. Eine Verschärfung der Vorgaben durch eine Härtung des sogenannten „Granularitätskriteriums“, wie in den internationalen Basel III-Standards angelegt, schadet KMU und benachteiligt Regionalbanken im Wettbewerb. Denn eine Härtung würde dazu führen, dass Regionalbanken mit kleinerem Mengengeschäft ein und denselben KMU-Kredit mit mehr Eigenkapital unterlegen müssen als eine Großbank.

Pauschale Eigenkapitalerhöhungen für die Immobilienfinanzierung lehnen wir ab. Mit Basel III wird die Methode zur Berechnung der Eigenkapitalunterlegung von Immobilienkrediten neu geregelt. Bei einer Umsetzung der internationalen Standards in der EU müssten deutsche Kreditinstitute unter Umständen deutlich mehr Eigenkapital für Immobiliendarlehen vorhalten. Diese pauschale Erhöhung ist nicht nachvollziehbar. Der deutsche Immobilienmarkt zeichnet sich durch die hohe Werthaltigkeit gesicherter Kredite, eine stabile Wertentwicklung bei Immobilien und geringe Verlust- und Ausfallraten im Kreditgeschäft aus. Um diese Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen, sollte die

EU die neuen Basel III-Vorgaben erst nach der Durchführung eines sogenannten „Hard-Tests“ umsetzen, mit dem die Verluste aus dem Immobilienkreditgeschäft ermittelt werden. Nationale Immobilienmärkte mit geringen Risiken könnten entsprechend geringere Risikogewichte erhalten, als in Basel III vorgesehen.

ARCHITEKTUR DER BANKENUNION ZUKUNFTSFEST GESTALTEN

Unsere Forderungen:

- **Geldpolitik und Bankenaufsicht trennen**
- **Bankenaufsicht mittelfristig in eine eigene EU-Behörde auslagern**
- **Subsidiarität in der EU-Bankenaufsicht bewahren**
- **Kontrolle der EZB verstärken**

Die Bankenunion braucht eine strikte Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht. Die Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB war eine Notlösung, da sie mitten in der Finanzkrise keine EU-Vertragsänderungen erforderte. Allerdings war schon damals klar, dass die Verflechtung von Aufsicht und Geldpolitik zu Interessenkonflikten führen kann. So besteht die Gefahr, dass die EZB eine Aufsichtspraxis anstrebt, welche die Ziele ihrer lockeren Geldpolitik nicht gefährdet. Zudem ist die Unabhängigkeit der Zentralbank nicht mit der demokratischen Kontrolle der Bankenaufsicht vereinbar. Es ist deshalb höchste Zeit, die Strukturen der Bankenaufsicht auf eine tragfähige Grundlage zu stellen. Im ersten Schritt könnte eine unabhängige Institution die Interessenkonflikte der EZB mit einer Risikoana-

lyse bewerten und entsprechende Vorschläge für eine institutionelle Reform erarbeiten. Mittelfristig sollte die Bankenaufsicht jedoch in eine eigene Behörde ausgelagert werden. Das stellt eine strikte Trennung sicher.

Das Subsidiaritätsprinzip gilt auch für die EU-Bankenaufsicht. In der EU-Bankenaufsicht haben die nationalen Aufsichtsbehörden die vorrangige Zuständigkeit zur Überwachung weniger bedeutender Banken („Less significant Institutions“). Das ist angemessen, denn von diesen Banken geht keine Gefahr für die gesamteuropäische Finanzstabilität aus. Zudem kennen die Aufseher die nationalen Besonderheiten und können die Banken daher am besten beaufsichtigen. Dennoch nimmt der Einfluss der EZB auf die Aufsicht dieser Institute stetig zu. Im Rahmen des „European Reporting Framework“ strebt die EZB beispielsweise ein zentralisiertes Meldewesen an, das alle Finanzinstitute einbezieht. Das widerspricht dem Subsidiaritätsgrundsatz. Es ist die Aufgabe der EU-Gesetzgeber, die Einhaltung dieses Grundsatzes zu kontrollieren und einzufordern.

11