



EUROPA
briefing

Bankenunion: Wie stabil sind Europas Banken?

Die Eurokrise war neben einer Wirtschafts- und einer Staatsschuldenkrise auch eine Bankenkrise. Um den Teufelskreis aus maroden Banken und schwachen Staatsfinanzen im Euroraum zu durchbrechen, wurde die Bankenunion geschaffen. Momentan umfasst sie eine europäische Bankenaufsicht und einen gemeinsamen Mechanismus zur Bankenabwicklung. Doch das Projekt ist noch unvollendet. Wie stabil sind Europas Banken fast acht Jahre nach Beginn der Eurokrise und wie geht es mit der Bankenunion weiter?

Warum sind nationale Banken Krisen ein europäisches Problem?

Die globale Finanzkrise stellte den Euroraum vor besondere Herausforderungen. Durch die Einführung des Euro wurde die Integration des Bankensektors innerhalb der Eurozone vorangetrieben. Banken aus Ländern mit hohem Wachstum wie Spanien und Irland liehen sich viel Geld bei deutschen und französischen Banken. Das war gut für die Wirtschaft, führte aber auch zu einer Abhängigkeit von ausländischer Finanzierung. Als die Finanzkrise einsetzte, stoppten die Kreditflüsse aus dem Ausland, da unklar war, ob die Regierungen in den Krisenländern ihre Bankensektoren unterstützen können. Der Vertrauensverlust zwischen den Banken schadete der Wirtschaft europaweit.

Die Wechselwirkungen zwischen Banken und Staatsfinanzen trugen zur Zuspitzung der Eurokrise bei. Dieser sogenannte Staaten-Banken-Nexus wirkte in zwei Richtungen:

Einerseits versuchten Regierungen während der Krise, den Zusammenbruch des Finanzsystems zu verhindern und unterstützten ihren Bankensektor mit Krediten oder Bürgschaften. Solche Bankenrettungen, auch **Bail-out** genannt, fielen im

Euroraum zwischen 2008 und 2014 mit etwa fünf Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung ins Gewicht. Manche Länder waren mit der finanziellen Last der Rettung überfordert. So übernahm sich beispielsweise die irische Regierung bei der Bankenrettung, und aus einer Bankenkrise wurde eine Staatsschuldenkrise.

Andererseits litten Banken unter schwachen Staatsfinanzen, denn sie halten traditionell viele Staatsanleihen der eigenen Regierung. Bei italienischen Banken sind es derzeit zehn Prozent aller Vermögenswerte. Wird deren Rückzahlung unsicher, nimmt das Vertrauen in die Stabilität der Banken ab.

Dem Euroraum fehlten zunächst die Instrumente, um Banken Krisen grenzübergreifend einzudämmen. Für Bail-outs musste jede Regierung selbst aufkommen, was zu großen Verwerfungen in der Risikobewertung von Staaten und Banken führte. Die Schaffung einer gemeinsamen Aufsicht und einheitlicher Regeln für Bankenpleiten in Form eines **europäischen Abwicklungsmechanismus** für Banken konnte die Wechselwirkungen im Euroraum abschwächen.



Bail-out

Bei einem Bail-out bewahrt der Staat eine Bank durch finanzielle Hilfsmaßnahmen vor der Pleite. Die Alternative zum Bail-out ist der Bail-in. Dabei werden Besitzer und Kreditgeber der Bank an den Kosten einer Grundsanierung oder Abwicklung beteiligt.

Europäischer Abwicklungsmechanismus

Bei einer Bankeninsolvenz setzt eine festgelegte Entscheidungs- und Haftungsabfolge ein. Zunächst tragen Besitzer und Gläubiger der Bank einen Teil der Verluste, dann fließen Hilfen aus einem 55 Milliarden Euro großen, von den Banken selbst finanzierten gesamten europäischen Abwicklungsfonds.

Hat Europa seine Banken bereits sicherer gemacht?

Anfang 2012 erreichte die Eurokrise ihren vorläufigen Höhepunkt. Zinsen auf griechische Staatsanleihen stiegen von fünf Prozent in 2009 auf 49 Prozent im Januar 2012, portugiesische auf 17 Prozent. Die Krise drohte sogar auf die drittgrößte Volkswirtschaft des Euroraums, Italien, überzugreifen.

Die Zusammenkunft des Europäischen Rats im Juni 2012 stellte einen Wendepunkt dar und entschärfte die Eurokrise nachhaltig. Die Staats- und Regierungschefs gaben grünes Licht für zwei Pfeiler der Bankenunion: einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken und eine europäische Bankenaufsicht unter dem Dach der Europäischen Zentralbank (EZB). Damit wurden wichtige Schritte unternommen, um den Staaten-Banken-Nexus abzuschwächen. Ein gemeinsamer **Einlagensicherungsfonds** wurde diskutiert, vorerst aber nicht beschlossen.

Der Bankensektor konnte nicht über Nacht von allen Risiken befreit werden. 2013 und 2014 wurde der Großteil der für die Bankenunion notwendigen Gesetze verabschiedet. Die neue Aufsicht nahm 2014 mit dem ersten Stresstest, einer Krisensimulation für Bankbilanzen, ihre Arbeit auf.

Der Test brachte Kapitallücken in 13 der 130 größten europäischen Banken ans Licht. Im Durchschnitt konnten die Banken seitdem ihre Bilanzen stärken, in einigen Ländern leiden Banken aber immer noch unter **ausfallgefährdeten Krediten**.

Seit 2016 gelten auch einheitliche Regeln und Mechanismen für den Fall einer Bankenpleite. Zunächst entscheidet der europäische Ausschuss für einheitliche Abwicklung darüber, ob und wie einer notleidenden Bank geholfen werden kann. Um bei einer Sanierung Hilfen aus dem zum Abwicklungsmechanismus gehörenden Fonds nutzen zu können, müssen die Gläubiger einen Teil der Verluste selbst tragen (Bail-in). Dadurch sollen Steuerzahler vor unkalkulierbaren Kosten einer Bankenkrise geschützt werden. Außerdem gleichen sich so die Wettbewerbsbedingungen im Euroraum an, denn auch Banken aus finanzstarken Ländern können nun nicht mehr auf staatliche Hilfe hoffen.



Einlagensicherungsfonds

Um während einer Bankenkrise ein panisches Räumen der Konten durch die Kunden zu verhindern und deren Ersparnisse zu schützen, garantiert der Staat den Kunden die Rückzahlung. In der EU sind Spareinlagen bis 100.000 Euro geschützt. Da kein europäischer Fonds beschlossen wurde, muss dies aktuell im Ernstfall aus nationalen Fonds bezahlt werden.

Ausfallgefährdete Kredite

Sind Haushalte und Unternehmen mit der Rückzahlung ihrer Schulden 90 Tage oder mehr im Verzug, gelten ihre Kredite als ausfallgefährdet. Solche notleidenden Kredite haben einen sehr geringen Wert und schaden damit der Bankbilanz.



„Es ist wichtig, dass Spareinlagen in allen Mitgliedstaaten gleich gut geschützt sind, um so die Verbindung zwischen Staaten und Banken weiter abzuschwächen.“

Michael Noonan, irischer Finanzminister in Brüssel am Rande des EU-Ministerrats am 8. Dezember 2015



„Wir beobachten, dass im Bereich der ausfallgefährdeten Kredite, die in vielen Ländern ein Problem darstellen, noch viel mehr getan werden muss. Und Banken brauchen einen gewissen Druck durch die Aufsichtsbehörden, damit sie das tun, was notwendig ist.“

Danièle Nouy, Chefin der europäischen Bankenaufsicht im Interview mit La Repubblica am 30. Januar 2017



„Die [Banken] sollen selber haften und nicht die Steuerzahler. Es ist eben kein Argument, das Risiko vom Steuerzahler eines Landes auf die Steuerzahler anderer Länder zu verschieben.“

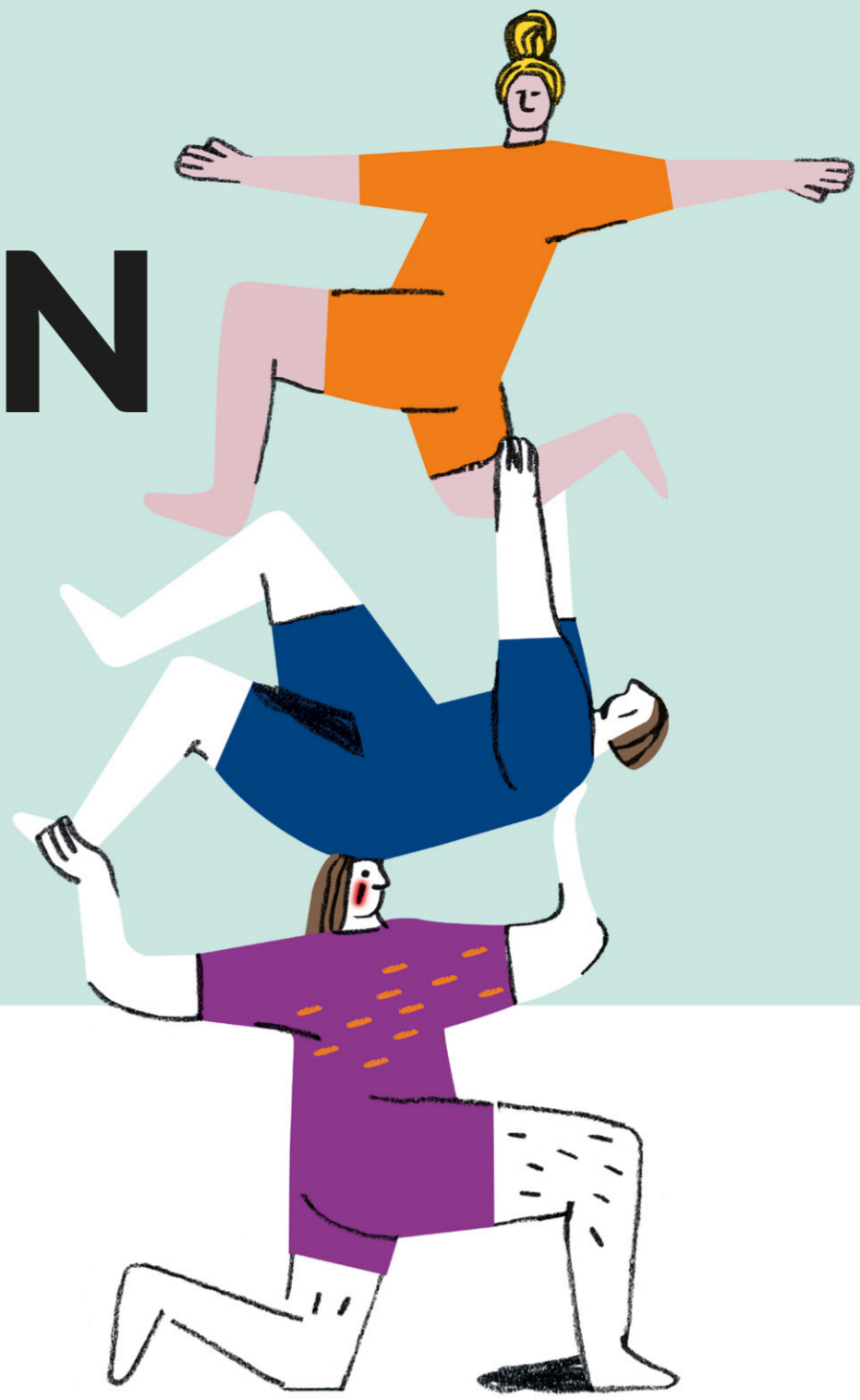
Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag am 8. September 2015



„Wir sind das EU-Land, das am wenigstens für die Bankenrettung bezahlt hat. Das italienische Bankensystem als Ganzes befindet sich nicht in der Krise. In Italien haben wir rund 600 Banken, acht von ihnen haben Probleme.“

Pier Carlo Padoan, italienischer Finanzminister im Interview mit Die Welt am 11. Januar 2017

BANKENUNION



Blick nach vorne

SZENARIO 1

Gemeinsam umfassend aufräumen

Derzeit gibt es in sechs Euroländern noch eine bedrohlich hohe Zahl an notleidenden Krediten. Von diesen Krediten müssen sich die Banken möglichst schnell befreien, um wieder profitabel zu werden und um neue Kredite an Unternehmen vergeben zu können. Banken in Zypern, Griechenland, Italien und Portugal sind besonders betroffen.

Um ihre Banken schnell auf solide Füße zu stellen, könnten Regierungen und europäische Institutionen gemeinsam einen staatlich gestützten Fonds einrichten, der den Banken ihre notleidenden Kredite zu einem angemessenen Preis abkauft. Die dabei entstehenden Verluste müssten nach den neuen Regeln der Bankenunion zunächst von den Eignern und Gläubigern getragen werden. Für einige Banken könnte das eine Sanierung notwendig machen oder sogar zur Insolvenz führen.

Wenn sich der europäische Bankensektor umfassend von seinen Altlasten befreit hat, dürfte den Euroländern auch die Vervollständigung der Bankenunion leichter fallen. Dafür müssten einerseits Risiken weiter reduziert werden, indem Banken nur noch in begrenztem Maße Staatsanleihen ihres Landes halten dürfen. Andererseits müssten verbleibende Risiken zunehmend geteilt werden, zum Beispiel über einen europäischen Einlagensicherungsfonds, der gemeinsam die Spareinlagen der Bürger garantiert.

SZENARIO 2

Mitgliedstaaten vs. EU-Aufsicht

Eine schnelle und umfassende Aufräumaktion ist für Banken nicht unbedingt attraktiv, denn eine Anerkennung der Verluste durch notleidende Kredite könnte für manche Institute die Insolvenz bedeuten. Im zweiten Szenario wollen deshalb einige Regierungen ihrem heimischen Bankensektor durch einen staatlichen Bail-out helfen, was aber mit Inkrafttreten des Abwicklungsmechanismus verboten wurde. Ein Verstoß gegen das Verbot könnte zu einem offenen Streit zwischen Regierungen und europäischer Aufsicht führen.

Wenn einzelne Länder mit dem Prinzip „gleiche Regeln für alle“ brechen, wird das für die weitere Kooperation notwendige gegenseitige Vertrauen gefährdet. Es würde dann auch nicht zu einem langfristigen Kompromiss aus Risikoteilung und Risikoreduzierung – und somit nicht zur Vervollständigung der Bankenunion – kommen.

Ein Scheitern der Bemühungen, die Bankenunion weiter voranzutreiben, ist aus zwei Gründen gefährlich: Erstens würde ein Kräfte-messen zwischen Regierungen und europäischen Institutionen den ohnehin langwierigen Abbau von notleidenden Krediten zusätzlich bremsen und ein schwacher Bankensektor die Wirtschaft weiterhin belasten. Zweitens stellt sich ohne einen Ausbau der Bankenunion bei der nächsten Krise in einigen Euroländern wieder die Frage nach der Tragfähigkeit ihrer Staatsverschuldung.

SZENARIO 3

Ausnahmen unter Auflagen

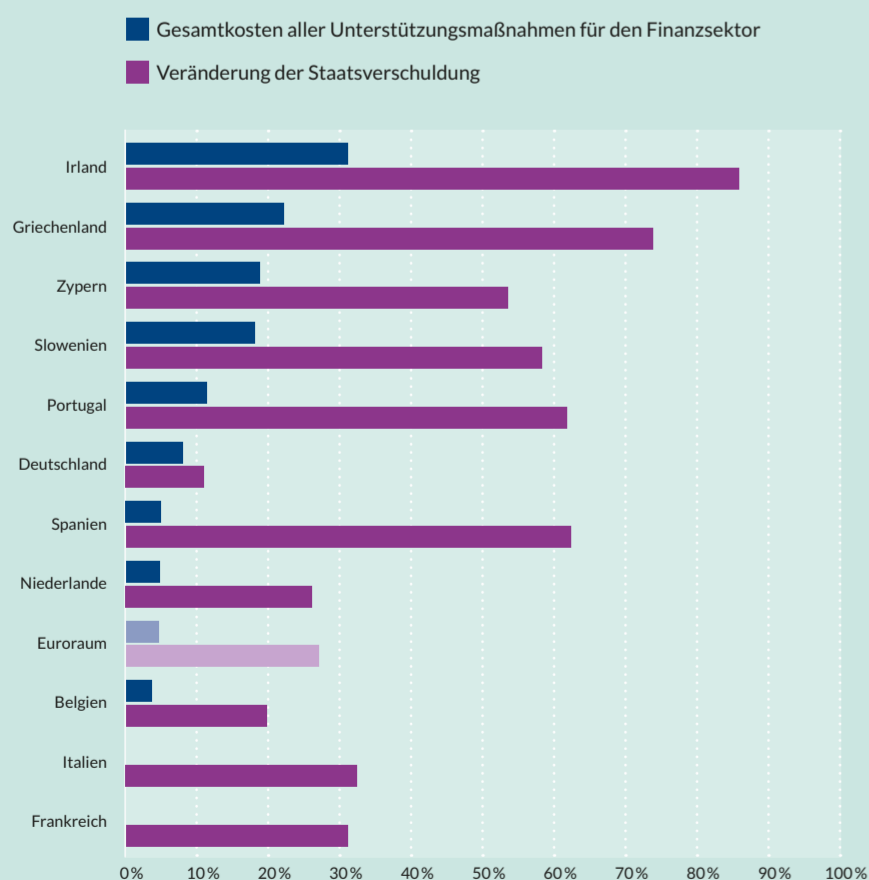
Seit dem Verbot von Bail-outs können Banken erst mit Unterstützungsgeldern aus dem europäischen Abwicklungsfonds rechnen, wenn Gläubiger einen Teil der Verluste selbst getragen haben. Riskant dabei ist, dass sich Banken gegenseitig Geld leihen und somit die Insolvenz einer Bank Verluste bei der nächsten Bank verursachen kann. So ist auch mit dem neuen Regelwerk eine Ansteckung zwischen Banken möglich.

Im dritten Szenario wäre es einzelnen Mitgliedstaaten daher gestattet, ihre Banken auf eigene Kosten und unter strengen Auflagen zu sanieren, um mit den Altlasten der Krise abzuschließen. Eigner und Gläubiger würden an den Verlusten in diesem Fall nur in geringem Maße beteiligt. Banken in Krisenländern könnten dadurch die Wirtschaft wieder mit ausreichend Krediten versorgen. Der Preis dafür wäre wiederum eine höhere Staatsverschuldung.

Ob es nach solchen Ausnahmen zu einem Ausbau der Bankenunion kommt, hängt davon ab, inwieweit das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten ausreicht, dass die Regeln in Zukunft eingehalten werden. Denkbar ist, dass Länder, die nicht an einer Aufweichung interessiert sind, im Gegenzug zu den gestatteten Ausnahmen den Abbau von Staatsverschuldung und Wirtschaftsreformen in Krisenländern einfordern.

FAKT #1

Kosten der Bankenrettung und Staatsverschuldung im Euroraum zwischen 2008 und 2014 in Prozent relativ zum BIP 2014

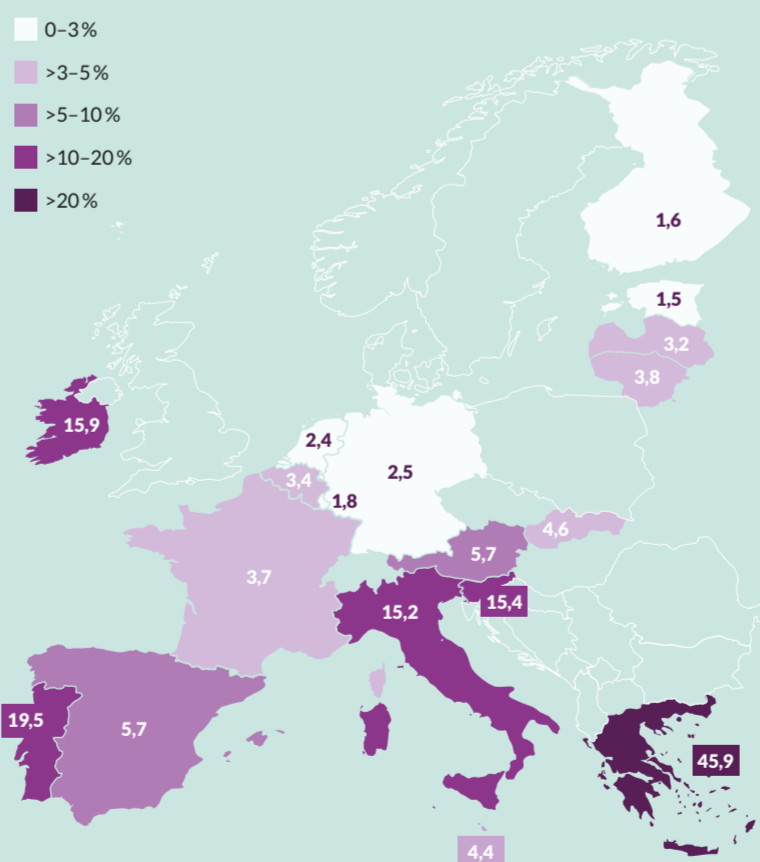


Der Zusammenhang zwischen den Kosten der Bankenrettung und dem Anstieg der Staatsschulden ist im Euroraum nicht eindeutig. In Deutschland war die Bankenrettung für einen Großteil des Schuldenanstiegs verantwortlich, in Italien und Frankreich entstanden unter dem Strich dagegen bis 2014 gar keine Kosten aus Bankenrettungen. Trotzdem stiegen dort die Staatsschulden während der Wirtschaftskrise stark an.

Quelle: EZB.

FAKT #2

Ausfallgefährdete Kredite in den Bankbilanzen Anteil an allen Bankkrediten in Prozent, 2016

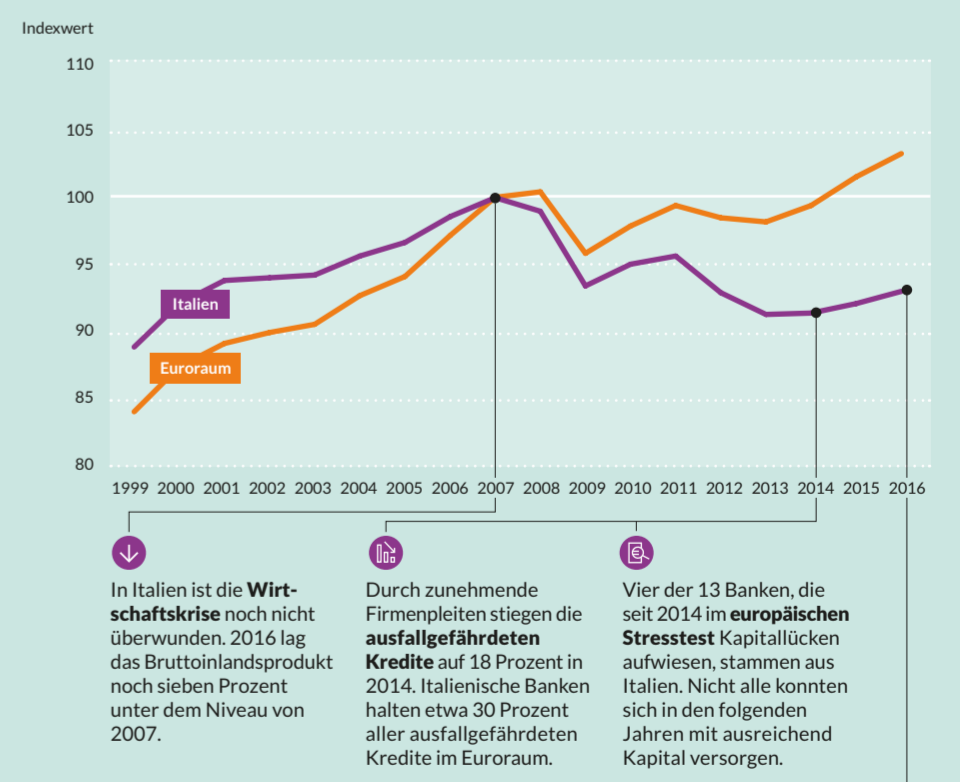


Im Zuge der Eurokrise sind ausfallgefährdete Kredite europaweit angestiegen, seit 2013 sinken sie aber im EU-Durchschnitt wieder. Besonders Banken in Irland, Slowenien und Spanien konnten den Anteil an ausfallgefährdeten Krediten stark reduzieren. In Zypern, Griechenland, Portugal und Italien zeichnet sich bisher dagegen noch keine nachhaltige Erholung ab.

Quelle: EZB, Europäische Bankenaufsichtsbehörde, eigene Berechnungen.

FAKT #3

Die italienische Bankenkrise Index: Bruttoinlandsprodukt von 2007 = 100



In Italien ist die Wirtschaftskrise noch nicht überwunden. 2016 lag das Bruttoinlandsprodukt noch sieben Prozent unter dem Niveau von 2007.

Durch zunehmende Firmenpleiten stiegen die ausfallgefährdeten Kredite auf 18 Prozent in 2014. Italienische Banken halten etwa 30 Prozent aller ausfallgefährdeten Kredite im Euroraum.

Vier der 13 Banken, die seit 2014 im europäischen Stresstest Kapitallücken aufwiesen, stammen aus Italien. Nicht alle konnten sich in den folgenden Jahren mit ausreichend Kapital versorgen.

Zwischen Dezember 2016 und März 2017 baten drei der vier gefährdeten Banken um staatliche Hilfe in Form einer vorbeugenden Rekapitalisierung. Italien hat dafür bereits 20 Milliarden Euro bewilligt.

Über die Zulässigkeit einer Rekapitalisierung durch den Nationalstaat müssen die EZB und die Europäische Kommission für jede Bank einzeln entscheiden.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.



„Die Bankenunion spielte eine Schlüsselrolle bei der Entschärfung der Eurokrise. Dank ihr sind Steuerzahler und Bankkunden heute besser vor den Folgen einer Bankenpleite geschützt. Doch einige Mitgliedstaaten sind mit großen Altlasten in die Bankenunion eingestiegen. Priorität sollte jetzt sein, die Banken in den Krisenländern von faulen Krediten zu befreien. Dann werden die Regeln der Bankenunion in Zukunft leichter anwendbar.“

Philipp Ständer
Der Autor ist Wissenschaftler am Jacques Delors Institut – Berlin.

EUROPA

briefing

Die Bertelsmann Stiftung und das Jacques Delors Institut – Berlin erklären in der Publikationsreihe „Europa briefing“ Schlüsselthemen der Europapolitik und stellen mögliche Szenarien vor: Was ist das Problem? Wie könnte es weitergehen? Und was kann die Politik jetzt tun?

Alle Veröffentlichungen des gemeinsamen Projekts finden Sie hier: www.strengthentheeuro.eu

Projektteam

Prof. Dr. Henrik Enderlein

Direktor,
Jacques Delors Institut – Berlin,
Vizepräsident und Professor
für Politische Ökonomie,
Hertie School of Governance

Joachim Fritz-Vannahme

Direktor,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Anna auf dem Brinke

Wissenschaftlerin,
Jacques Delors Institut – Berlin

Sabine Feige

Projektassistentin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Katharina Gnath

Senior Projektmanagerin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Jörg Haas

Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Heidi Marleen Kuhlmann

Referentin für Europapolitik
und Öffentlichkeitsarbeit,
Jacques Delors Institut – Berlin

Philipp Ständer, Autor

Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Malte Tim Zabel

Referent des
Vorstandsvorsitzenden,
Bertelsmann Stiftung

Impressum

© 2017 Bertelsmann Stiftung
und Jacques Delors Institut – Berlin

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Tel. +49 5241 81-81183
www.bertelsmann-stiftung.de

Jacques Delors Institut – Berlin
Pariser Platz 6
10117 Berlin
Tel. +49 30 467 260-905
www.delorsinstitut.de

Design
ressourcenmangel
an der Panke GmbH, Berlin

Druck
druck.haus rihn gmbh, Blomberg

V.i.S.d.P.
Prof. Dr. Henrik Enderlein,
Joachim Fritz-Vannahme