



## Bankenunion – Bestandsaufnahme aus der ökonomischen Perspektive

- Voraussetzungen für Bankenunion fehlen
- Kaum grenzüberschreitende Kreditvergabe oder Einlagen
- Insolvenzrecht als große Hürde
- Hohe Altlasten in den Bankbilanzen verhindern tiefe Integration



### Hintergrund

Die Fortschritte der europäischen Bankenunion werden insbesondere aus dem regulatorischen Blickwinkel diskutiert. Die Bankenunion umfasst drei Säulen, von denen zwei bereits errichtet wurden. Als erste Säule wurde der einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) etabliert. Seit November 2014 beaufsichtigt die EZB unmittelbar Institute aus der Eurozone, deren Bilanzsumme 30 Mrd. Euro übersteigt oder aber mehr als 20 % der Wirtschaftsleistung des Heimatstaates ausmacht. Als zweite Säule wurde zum Januar 2016 der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) eingerichtet. Als mögliche dritte Säule der europäischen Bankenunion steht eine gemeinsame Einlagensicherung zur Diskussion. Für die ersten beiden Säulen wurden in den letzten Jahren gemeinsame Rechtsrahmen erstellt, die für Institute innerhalb der Eurozone gelten und somit einer Harmonisierung dienen. Für die dritte Säule wurde zwar im Jahr 2014 ein gemeinsamer Rahmen für die Einlagensicherung beschlossen, allerdings zielt die Finalisierung der Bankenunion auf eine Verlagerung aller Entscheidungskompetenzen insbesondere über die finanziellen Mittel auf EU-Ebene ab.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die eigentlichen Ziele der einheitlichen Regulierung ökonomischer Natur sind. Eine funktionierende Bankenunion muss einen effizienten Kapitaleinsatz innerhalb der gesamten Eurozone gewährleisten, das Wachstumspotenzial schaffen und einen wirksamen Schock-Absorptions-Mechanismus aktivieren. Zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Bankenunion sind somit auch ökonomische Aspekte zu betrachten.

Als Maß für den Integrationsgrad können unterschiedliche Indikatoren herangezogen werden. Dazu gehören der Anteil der Kredite, die Banken an Kreditnehmer, an Haushalte und Unternehmen außerhalb des Heimatmarktes vergeben, der Anteil der Einlagen, die grenzüberschreitend angelegt werden sowie Unterschiede bei den Kreditzinsen von Banken in den einzelnen Ländern der Eurozone. Auch interkontinentale Bankübernahmen lassen sich als ökonomischer Gradmesser des Integrationsgrades heranziehen.

### Legende

Bewertung der volkswirtschaftlichen

Auswirkung:



kein Handlungsbedarf



Überprüfung erforderlich



Anpassungen erforderlich

**100 Jahre**  
**Bundesverband**  
**Öffentlicher Banken**  
**Deutschlands**



## Grenzüberschreitende Kreditvergabe

Bei einer funktionierenden Bankenunion ist zu erwarten, dass Institute ab einer bestimmten Größenordnung nicht nur regional aktiv sind und ihre Kunden im Exportgeschäft begleiten, sondern die Währungsunion insgesamt als ihren Heimatmarkt ansehen. Dies sollte sich in einem signifikanten Anteil von Krediten an Unternehmen und an Banken quer durch die Eurozone niederschlagen.

Tatsache ist, dass etwa 86 % der Kredite an Nicht-Finanzunternehmen und private Haushalte des Heimatmarktes vergeben werden. Nur 5 % der ausstehenden Kredite werden grenzüberschreitend ausgereicht. Zwar ist diese Zahl zwischen 1998 und 2008 von rund 2 % auf 5 % gestiegen. Seitdem ist jedoch kein weiterer Integrationsfortschritt zu verzeichnen.

Von einer Integration des Bankensektors könnte auch ausgegangen werden, wenn bei der grenzüberschreitenden Kreditvergabe an den Privatsektor Institute aus dem Zielland zwischengeschaltet werden. In der Tat ist der Anteil der grenzüberschreitenden Kreditvergabe innerhalb der Eurozone an andere Banken mit rund 15 % deutlich höher. Allerdings nimmt der Anteil, der in der Spitze im Jahr 2008 bei 25 % lag, seit Jahren kräftig ab. Von einem integrierten Kreditmarkt ist die Eurozone daher weit entfernt. Eine der Ursachen sind hohe Fixkosten aufgrund der Einbeziehung der verschiedenen nationalen Rechtsnormen – beispielsweise der Insolvenzordnungen.

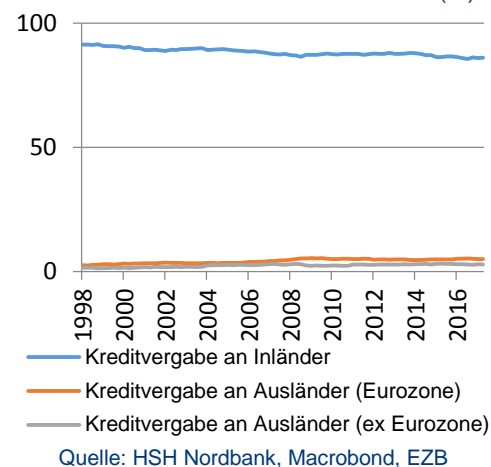
## Grenzüberschreitende Einlagen

Auch auf der Passivseite der Bankenbilanzen sollte die Bankenunion zu erkennen sein. Es darf erwartet werden, dass private Haushalte und Unternehmen ihre Einlagen nicht nur bei Banken des Heimatmarktes, sondern auch in anderen Ländern des Euroraums hinterlegen. Das Vertrauen in grenzüberschreitende Einlagen leidet jedoch immer noch an dem Zusammenbruch einiger europäischer Institute im Zuge der Finanzkrise ab 2008. Auch Banken nutzen die Möglichkeit von Einlagen bei anderen Instituten in der Eurozone zuletzt weniger als vor der Krise. In der Spitze, im September 2008, lag dieser Anteil bei 22 %. Seitdem ist diese Quote kontinuierlich gefallen und lag jüngst bei rund 17 %. Neben verschiedenen Hindernissen, wie steuerlichen Aspekten, stellt das Vertrauen privater Haushalte und Unternehmen in einige nationale Einlagensicherungen eine Hürde dar. Hier setzen die Überlegungen für eine harmonisierte oder gar zentralisierte Einlagensicherung an. Gewinnbringend kann diese jedoch nur sein, wenn zuvor glaubhaft eine Reduzierung von „Altrisiken“ bei den Banken in Europa erfolgt.

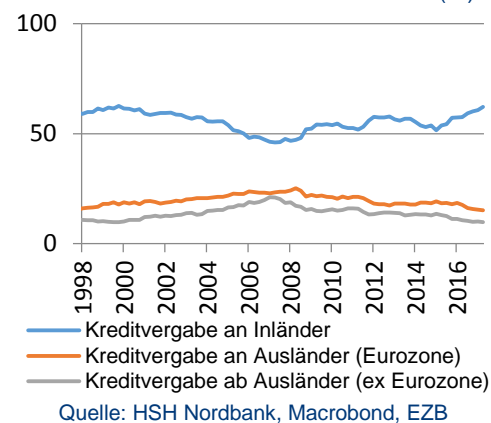
## Unterschiede bei den Kreditzinsen

Angesichts der Konzentration der einzelnen Kreditinstitute auf ihre Heimatmärkte (sowohl im Einlagen- als auch Kreditgeschäft) verwundert es nicht, dass die Kreditzinsen für neue Kredite an Nicht-Finanz-Unternehmen zwischen Kern-Eurozone und Nicht-Kern-Eurozone – trotz Angleichungstendenzen – voneinander abweichen. So sank die Zinsdifferenz zwischen den Kreditzinsen in den Kern- und Nicht-Kernländern seit dem Höhepunkt der Eurokrise im Jahr 2012 von zuvor 2,5 % auf 0,8 %. Allerdings handelt es sich um nominale Zinsen (die realen Renditedifferenzen dürften etwas höher ausfallen, da die Inflation in den Nicht-Kernländern zuletzt niedriger war als in den Kernländern), Bonitätsunterschiede werden nicht vollständig berücksichtigt und die Wirkung des EZB-Anleihekaufprogramms lässt sich nicht extrahieren. Idealerweise sollten die Differenzen zudem noch niedriger ausfallen. Eine Ursache könnte darin liegen, dass der Nexus zwischen Banken und Staaten weiterhin sehr hoch ist, was insbesondere dann der Fall ist, wenn Banken einen hohen Anteil an Staatsanleihen des Heimatmarktes auf ihrer Bilanz haben.

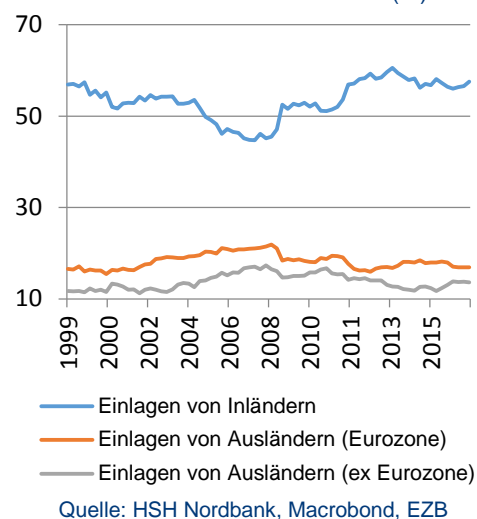
Anteil der Kredite an Nicht-Banken im Inland, im Euroraum und in der restlichen EU (%)



Anteil der Kredite an andere Banken im Inland, im Euroraum und in der restlichen EU (%)



Einlagen von Inländern, Ausländern aus der Eurozone und EU-Ausländer (%)





## Insolvenzrecht für Unternehmen und Banken

Als eine Ursache für die Zinsdifferenzen bei der Kreditvergabe an Unternehmen unterschiedlicher Mitgliedsstaaten wird immer wieder auf das Insolvenzrecht hingewiesen. Festmachen lässt sich dies an großen Differenzen bei den sogenannten „recovery rates“ (durchschnittlicher Rückfluss an den Kreditgeber bei Insolvenz des Kreditnehmers). Während dieser Wert in den Niederlanden bei knapp 90 % liegt, wird für Deutschland ein Wert von 81 % und für Italien ein Wert von 65 % angegeben. Bei einer risikoadäquaten Eigenkapitalunterlegung wirke sich dies unmittelbar auf die Kosten des Kredites aus.

## Nexus zwischen Banken und Staaten

Die Abhängigkeit zwischen Banken und Staaten ist umso größer, je mehr Staatsanleihen des Heimatlandes und je weniger Staatsanleihen außerhalb des Heimatlandes Banken auf ihrer Bilanz halten. Eine hohe Diversifikation ist wünschenswert. Derzeit ist jedoch der Anteil von Staatsanleihen von Euroländern (ohne das Heimatland), in die die Banken investiert haben, mit 14 % gering. Im Jahr 2006 lag der Anteil in der Spitze bei 27 %, auf dem Höhepunkt der Eurokrise im Jahr 2012 lag der Anteil lediglich bei rund 10 %. Entsprechend ist der Nexus zwischen Banken und Staaten weiterhin relativ hoch. Dies wirkt sich auf die Refinanzierungskosten der Institute aus, da die Bonität der Institute auch anhand ihrer Aktiva bewertet wird. Anleihen bonitätsschwacher Staaten beeinflussen somit das Rating der Banken und sorgen über die Refinanzierungskosten für höhere Kreditzinsen.

## Grenzüberschreitende Fusionen

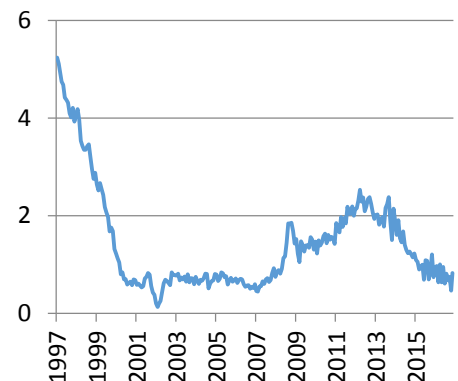
Eine Bankenunion sollte dadurch gekennzeichnet sein, dass Zusammenschlüsse von Banken nicht nur innerhalb der Mitgliedsstaaten der Währungsunion stattfinden, sondern auch grenzüberschreitend. Sowohl die Anzahl als auch das Volumen grenzüberschreitender Zusammenschlüsse von Kreditinstituten sinkt im Trend seit dem Anfang des Jahrtausends – stärker als die Anzahl von inländischen Bankenfusionen kumuliert zurückgeht. In den USA hat bereits seit dem Jahr 2010 die Anzahl der Fusionen deutlich zugenommen. Wertmäßig ist auch ein Aufwärtstrend erkennbar, wenngleich das Volumen im historischen Vergleich niedrig erscheint.

## Fazit

Die Voraussetzungen für eine hohe Integration des Bankensektors der Eurozone sind ausbaufähig. Bevor die dritte Säule der Bankenunion, die europäische Einlagensicherung EDIS in den Mittelpunkt gerückt wird, sollten Anstrengungen unternommen werden, um wesentliche ökonomische Elemente einer Bankenunion herzustellen. Dazu gehören die Beseitigung der Hürden für grenzüberschreitende Einlagen und Fusionen sowie eine Verbesserung der Effizienz des Insolvenzprozesses. Ohne eine Harmonisierung anzustreben, muss der Zugriff auf die Insolvenzmasse beschleunigt werden, um die grenzüberschreitende Kreditvergabe attraktiver zu gestalten. Ein positives Beispiel stellt die Effizienz des niederländischen Insolvenzprozesses dar.

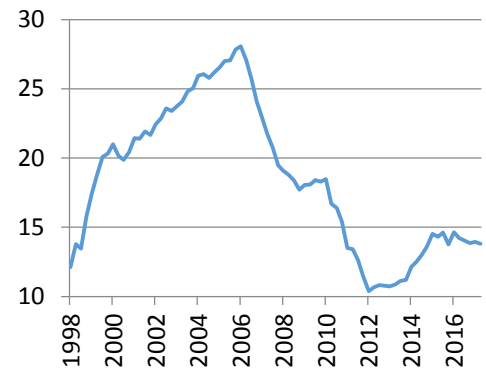
Eine vollständige Vergemeinschaftung der Einlagensicherung ist kritisch zu sehen, solange Haftung für und Kontrolle von Risiken auseinanderfallen. Eine Vertiefung und Vervollständigung der Bankenunion nach erfolgreich durchgeführten Schritten der Risikoreduzierung ist sinnvoll, darf aber die Funktionsfähigkeit der bewährten nationalen Sicherungssysteme nicht gefährden.

Differenz der durchschnittlichen Kreditzinsen in Kern- und Krisenländern der Eurozone (%)



Quelle: HSH Nordbank, Macrobond, EZB

Durchschnittlicher Anteil von Staatsanleihen aus anderen Euroländern in der Bilanz von Banken der Eurozone (%) bezogen auf das gesamte Staatsanleihenexposure



Quelle: HSH Nordbank, Macrobond, EZB