

Die Corona-Krise macht die Schwächen der Bankenregulierung sichtbar

Von Michael Boddenberg



Nach der Finanzkrise sind die Banken durch regulatorische Vorgaben gestärkt worden. In der Corona-Krise zeigt sich jedoch, dass diese Stärke teilweise zur Starre geworden ist, sagt Michael Boddenberg. Es sei mehr Flexibilität gefragt. Unter anderem schlägt der hessische Finanzminister eine Art „Freibetrag“ für Non-Performing Loans vor und mahnt eine Lösung für interne Ratings an, die für Unternehmen in der Pandemie zur Abwärtsspirale werden. Red.

Vielleicht erkennt man die Größe einer Krise auch daran, dass verschiedenste Akteure auf mehreren Ebenen Maßnahmen ergreifen, die alle dasselbe Ziel haben. Für die Corona-Krise zumindest lässt sich für Banken aus den Reaktionen der internationalen, supranationalen und nationalen Regelsetzer und -aufseher schließen, dass es sich um eine große Krise handeln muss: Sowohl die Bank für Internationale Zusammenarbeit als auch die EU-Kommission, die EU-Bankenaufsichtsbehörde EBA, die EZB sowie Bundesbank und BaFin haben sich sehr schnell mit der Frage befasst, welche Auswirkungen die durch die Pandemie verursachten Schäden der Realwirtschaft auf die Banken haben könnten. Sie haben Maßnahmen auf den Weg gebracht, die verhindern sollen, dass aus der Krise der Realwirtschaft eine Krise der Banken wird.

Um nur einige zu nennen: Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht als das

internationale Gremium der Bankenaufsichter hat schon zu Beginn des Frühjahrs vorgeschlagen, die Einführung des Standards Basel III final zu verschieben und den Plan für die Anwendung des Internationalen Rechnungsstandards IFRS 9 auf Banken zeitlich zu strecken. Der EU-Gesetzgeber hat mit einem Quick Fix, also in einem Eilverfahren, im Sommer 2020 die Eigenmittelverordnung (CRR) geschmeidiger gemacht. Die EBA hat die anstehenden Stresstests verschoben, die EZB für die Eigenkapitalunterlegung in der Säule 2 andere Kapitalinstrumente erlaubt. Und die BaFin hat auf ihrer Homepage täglich neue Fragen von allgemeinen Aufsichtsthemen über Kreditrisiken bis hin zum Meldewesen beantwortet.

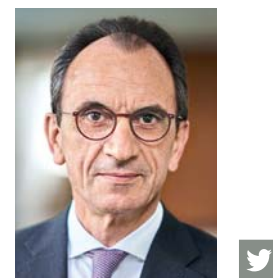
In der Krise mehr Flexibilität

Interessanterweise zielen die Vorschläge alle in eine Richtung: Sie sollen Fle-

xibilität in der Regulatorik beziehungsweise Aufsichtspraxis aufzeigen oder herstellen. Von außen betrachtet fragt man sich: Muss die Flexibilität erst von den Aufsehern genehmigt werden, bevor die Institute sie nutzen können? Muss der Gesetzgeber die Flexibilität erst schaffen? Einige der bestehenden Regeln erschweren es offenbar, Banken in der aktuellen Krise, Unternehmen und Haushalten die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Ganz offensichtlich sind die bestehenden Regelungen für eine Krise wie die Corona-Pandemie nicht passend.

Dieser Befund ist Anlass genug, sich zu fragen: Kann es nach der Krise ein einfaches Zurück zum Status quo ante geben? Bankenkrisen machen Schwächen in Regulierung und Aufsicht von Banken sichtbar. Bislang haben wir keine Bankenkrise, aber Schwächen sind trotzdem erkennbar geworden. Was hindert uns, die Erfahrungen aus dieser außergewöhnlichen Krise zu nutzen, um genau die Vorgaben zu überprüfen, die während der Krise angepasst oder ausgesetzt werden mussten?

Eine Bankenregulierung muss von ihrer grundsätzlichen Zielrichtung her regelmäßig darauf ausgerichtet sein, unabhängig von gesamtwirtschaftlicher Lage und Konjunkturzyklus. Teil dieser



Michael Boddenberg,
Finanzminister des Landes Hessen,
Wiesbaden

Stabilität ist eine ausreichende Risikovorsorge der Banken, sodass Verluste absorbiert werden können. Nur dann ist sichergestellt, dass Banken stets ihrer Finanzierungsfunktion für die Wirtschaft gerecht werden können. Nach der Finanzkrise 2008/2009 hat die Bankenregulierung dafür gesorgt, dass Banken in großem Stil Eigenkapital zur Verlustabsorption aufgebaut haben. Dies war ein wichtiger Schritt hin zu mehr Stabilität. Dennoch zeigen sich in der Krise auch Schwächen dieser neuen Bankenregulierung: Sie ist zu starr und wirkt prozyklisch.

Webfehler Prozyklik

Normen, die prozyklisch wirken und damit eine Krise verstärken, haben ganz offenkundig Schwächen. Ein sehr prominentes Beispiel dafür ist die Behandlung notleidender Kredite, oder eben Non-Performing Loans (NPL). Warum gerade dieser spezielle Aspekt? Ganz einfach: Aktuell wurde und wird die Wirtschaft in einer Weise unterstützt, wie man es in dieser Breite noch nicht gesehen hat. Trotzdem werden nicht alle Unternehmen halbwegs glimpflich davonkommen. Sehr viele Unternehmen haben Förderkredite erhalten. Selbst wenn dafür staatliche Haftungszusagen bestehen, bleibt für Banken eine Resthaftung, was sich angesichts der immensen Summe der Förderkredite als Risiko in den Bankbilanzen bemerkbar machen wird. Und dann sind da noch die Kredite, die vor der Krise aufgenommen wurden und weiter bedient werden müssen.

NPLs sind in der EU ein lang diskutiertes Thema. Unbestritten ist, dass zu hohe Quoten an ausfallgefährdeten Krediten für Banken und letztlich für die Finanzstabilität gefährlich sein können. Für die EU sind sie vor allem deshalb so bedeutsam, weil sich die Finanzkrise 2008/2009 in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgewirkt hat. Die Fortschrittsberichte der EU-Kommission über den Abbau notleidender Kredite – der Letzte stammt aus dem Juni 2019 – verzeichnen stetig sinkende Volumina, auch wenn diese das Niveau vor der Finanzkrise überstiegen. Diese Entwicklung wird sich mit der Corona-Krise definitiv nicht fortsetzen.

Mit der letzten großen Änderung der CRR wurde EU-weit eine Mindestde-

ckung für notleidende Risikopositionen (NPL-Backstop) eingeführt. Sie soll verhindern, dass für notleidende Kredite keine ausreichenden Rückstellungen gebildet werden. Wenn eine Bank die verlangte Mindestdeckungshöhe nicht erreicht, muss sie den Fehlbetrag von ihren Eigenmitteln abziehen. Bei der Ermittlung der Mindestdeckung wird danach differenziert, ob der notleidende Kredit ganz oder teilweise ausreichend besichert ist und außerdem, für welchen Zeitraum ein Kredit als notleidend eingestuft wurde. Dann erhöhen sich die Deckungsanforderungen für Banken schrittweise auf 100 Prozent der ausstehenden Darlehenssumme. Ohnehin müssen Banken Kredite handelsrechtlich bewerten und gegebenenfalls wertberichtigen. Teil des „CRR Quick Fix“ vom Sommer 2020 ist eine privilegierte Behandlung für (staatlich garantierte) Förderkredite im Rahmen des NPL-Backstop. Damit muss die 100-prozentige Unterlegung mit Eigenkapital erst im achten Jahr nach der Klassifizierung als notleidend eingehalten werden.

Die EU-Kommission hat erkannt: Die regulatorischen Vorgaben führen in der Krise automatisch zu einem erheblichen Mehrbedarf an Eigenkapital, und das ist nicht nur in der Krise knapp und teuer. Die eigentlich als Schutz gedachte Vorgabe hätte die Banken in Bedrängnis gebracht – gerade weil sie im Interesse des gesamtwirtschaftlichen Überlebens Förderkredite weitergegeben haben. Die Banken können hinsichtlich der Förderkredite also erst einmal etwas aufatmen. Für die „normalen“ Kredite gilt dies allerdings nicht.

Krisenverschärfende Regelung nicht beibehalten

Was heißt das aber für die Zeit nach der Corona-Krise? Ist es sinnvoll, eine offensichtlich krisenverschärfende Regelung beizubehalten? Ich meine, nein. Die jetzt gewonnenen Erkenntnisse können produktiv in eine verbesserte Regulierung übersetzt werden. Konkret halte ich es für überlegenswert, einen „Schwellenwert“ einzuführen, bis zu dem ein Kreditinstitut NPLs halten darf, um eine gewisse Flexibilität für Sanierungsfälle vor Ort zu ermöglichen. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, den extremen Unterschieden an NPL-Quoten innerhalb der EU Rechnung zu tragen.

Die EBA hat 2018 bereits de facto eine Art „Schwelle“ gesetzt, indem sie in ihrer „Leitlinie für notleidende und gestundete Kreditengagements“ vorschreibt, dass ein Kreditinstitut ab einer Brutto-NPL-Quote von 5 Prozent einen Plan zur Begrenzung und zum Abbau von NPL entwickeln muss.

„Freibetrag“ für notleidende Kredite?

Wie wäre es mit der Hälfte dieser Quote als „Freigrenze“ oder gar „Freibetrag“, bis zu dem ein Kreditinstitut notleidende Kredite managen und vielleicht sogar die Sanierung eines Unternehmens begleiten darf, ohne dass die NPL-Vorgaben der CRR einzuhalten sind? Banken sorgen handelsrechtlich sowieso vor. Von daher braucht man zusätzliche, regulatorische Risikovorsorge vor allem dann, wenn die NPL-Bestände ein gewisses Maß übersteigen. Unterhalb dieses Schwellenwerts dürfte die Finanzstabilität nicht gefährdet sein.

Und eine solche Schwelle hätte einige Vorteile: Die entstehende Flexibilität erweitert den Spielraum der Banken, Unternehmen in der Krise durchzutragen. Zudem bleibt damit Eigenkapital erhalten, weil insoweit keine Anrechnung von NPLs auf das Kernkapital erfolgt. Dies erhöht in der Phase nach dem Ende einer Krise die Möglichkeiten der Banken, neue Kredite auszureichen. Eine solche Schwelle könnte zudem die Bedenken der Banken mindern, mit einem Neukredit kurzfristig in das NPL-Regime zu rutschen. Im Interesse der Gesamtwirtschaft kann also eine solche Schwelle nicht nur in der Krise hilfreich sein, sondern auch danach helfen, notwendige Investitionen anzuschieben.

NPL-Verbriefungen auf dem Weg

Auf EU-Ebene steht dagegen weiterhin der zügige Abbau der im Zuge der Pandemie erwarteten NPL-Bestände auf der Agenda. Die EU-Kommission hat dementsprechend im Juli 2020 vorgeschlagen, in einem weiteren Quick Fix Vorgaben anzupassen, um Kredit- und vor allem NPL-Risiken aus den Bankbilanzen an den Kapitalmarkt abzugeben. Im Fokus stehen hier die Vorgaben für Verbriefungstransaktionen. Verbie-

fungen sind ein Finanzinstrument, mit dem Banken Kreditrisiken managen können: Darlehen werden gebündelt, in Wertpapiere umgewandelt und können dann an den Kapitalmärkten verkauft werden, was die Bankbilanzen entlastet und weitere Kreditvergaben ermöglicht. Das kann man in einem schlechten, intransparenten Verfahren machen und damit eine globale Finanzkrise wie 2008 auslösen. Es geht aber auch auf seriöse Art und Weise.

Sollen NPL verbrieft werden, ist dieses Finanzinstrument nur dann sinnvoll, wenn die Besonderheiten notleidender Kredite bei den Zugangsvoraussetzungen für eine Verbriefung berücksichtigt werden. Teil dieses zweiten Quick Fix der EU-Kommission vom Juli 2020 sind deshalb weitere Änderungen des derzeitigen Rahmens, mit denen die rechtlichen Hindernisse für die Verbriefung notleidender Kredite beseitigt werden sollen. Im Hinblick auf den zu erwartenden Anstieg solcher Kredite kommt diese Änderung rechtzeitig. Verbriefungen sind aber nicht der einzige Weg, um Bankbilanzen von NPLs zu entlasten. Einige Banken verfügen über interne Abteilungen, die auf Kreditabwicklung spezialisiert sind und auch Verkäufe notleidender Kredite an Investoren abwickeln. Andere arbeiten mit externen Servicern zusammen. Plattformen vermitteln Angebot und Nachfrage am Sekundärmarkt.

Privatwirtschaftliche Lösungen statt staatlicher „Bad Banks“

Diese privatwirtschaftlichen Lösungen sind meines Erachtens staatlichen „Bad Banks“ oder staatlichen Garantien vorzuziehen. Gerade in Deutschland ist es Kunden und deren Hausbanken häufig wichtig, eine Krise gemeinsam zu meistern. Die EU sollte es sich weiterhin zur Aufgabe machen, die Regeln für das vorhandene Instrumentarium (Verbriefungen, Verkauf) handhabbar zu machen. Ein mehr an Bürokratie hilft bei der Lösung des Problems nicht.

Man kann festhalten: Die anstehenden Vorhaben wie zum Beispiel die EU-Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten müssen zügig abgeschlossen werden. Der regulatorische Instrumentenkasten muss aber nicht Corona-bedingt erweitert werden. Nach den bis-

herigen Themen, bei denen die EU-Kommission zumindest grundsätzlich Handlungsbedarf sieht, komme ich nun zu einem Punkt, der in der Debatte um die Lehren für die Bankenregulierung aus der Corona-Krise meines Erachtens deutlich mehr Aufmerksamkeit verdient.

Unternehmensranking als Katalysator nach unten

Kredite, die eine Bank vergibt, binden Eigenkapital. Wie viel davon eine Bank für einen bestimmten Kredit vorzuhalten hat, hängt vom jeweiligen Risikogewicht ab. Zur Bemessung des Risikogewichts lässt das Bankaufsichtsrecht seit langem interne Ratings zu. Diese Unternehmensbewertungen können sich entsprechend den wirtschaftlichen Gegebenheiten ständig ändern.

In einer Krise drohen Ratings für Unternehmen zum „Katalysator nach unten“ zu werden: Ein Krisenkredit verschlechtert das Rating und erschwert die weitere Finanzierung der Unternehmen. Ist eine ganze Branche in der Krise, verschlechtert sich das Rating jedes einzelnen Unternehmens ein weiteres Mal, weil auch die Zugehörigkeit zu einer Branche Einfluss auf das Rating hat. Aktuell ist die Krise so umfassend, dass selbst über einen langen Zeitraum gewonnene Erfahrungswerte keine Prognose ermöglichen. Diese Abwärtsspirale ist ein grundsätzliches Problem, für das bislang keine Lösungsvorschläge existieren. Es ist vielmehr zu befürchten, dass das Problem weiter verschärft wird. Zwar hat der Baseler Ausschuss Ende November 2020 verkündet, dass die Phase der Regulierung, die wegen der Finanzkrise 2008/2009 notwendig wurde, beendet sei. In der EU steht die Einführung der letzten Vorgaben des Baseler Ausschusses (Basel III final) allerdings noch aus.

Die EU hat es sich zur Gewohnheit werden lassen, die für global agierende Großbanken formulierten Baseler Vorgaben für alle europäischen Banken verbindlich zu machen. Nach dem – noch nicht in EU-Recht übertragenen – letzten Baseler Baustein „Basel III final“ brauchen deshalb im Prinzip künftig alle Unternehmen unabhängig von ihrer Größe ein externes Rating. Ohne ein externes Rating wird einem Unternehmen als Kreditnehmer pauschal ein ungünstigeres Risikogewicht zugewiesen,

das bei der Bank mehr Eigenkapital bindet und damit den Kredit verteuert. Selbst wenn eine Bank ein solventes Familienunternehmen seit Jahrzehnten betreut und das Ausfallrisiko sehr genau kennt, spielt das keine Rolle.

Der durch kleine und mittlere Unternehmen geprägten deutschen und europäischen Wirtschaft wird dieser pauschale Ansatz der Bonität von Unternehmen, die teilweise zu den Weltmarktführern zählen, nicht gerecht. Hier ist ein eigener Lösungsansatz nötig. Der Baseler Ausschuss lässt unter anderen Vorzeichen bei Unternehmen mit guter Bonität, die nicht über ein externes Rating verfügen, ein deutlich niedrigeres Risikogewicht zu. Ein hybrider Angang der EU kann die verschiedenen Ansätze vereinen und würde gleichzeitig den Belangen der Wirtschaft in der EU Rechnung tragen, die durch KMU geprägt ist. Darüber hinaus sollten wir uns nicht davor scheuen, über den Tellerrand zu blicken und die Bankenregulierung in anderen Staaten außerhalb der EU im Sinne eines Best Practices in den Blick zu nehmen. Es gibt einen Trend, für kleine und eher regional ausgerichtete Banken ein anderes Regulierungsregime zu etablieren. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Diskussion über die Möglichkeit, kleinen, nicht komplexen Instituten eine signifikant höhere Leverage Ratio vorzugeben statt risikogewichtete Aktiva zu berechnen, ergebnisoffen in der EU geführt werden.

Es zeigt sich: In einer Krise können sich gute Ideen schneller durchsetzen, während an anderer Stelle bestehende Vorgaben als Hemmschuh erkennbar werden. Es spricht viel dafür, sich das vor Augen zu halten, wenn es um die Frage nach den Lehren aus dieser Krise geht. Nach der Finanzkrise 2008/2009 hat man die Banken durch regulatorische Vorgaben gestärkt. Jetzt musste man in der Corona-Krise feststellen, dass diese Stärke teilweise zur Starre geworden ist. Es ist dringend erforderlich, in der Regulatorik Flexibilität für die Banken „gebrauchsfertig“ einzubauen. Die dargestellten Stellschrauben sollten zügig angegangen werden. Und in der ganzen Diskussion sollte nicht vergessen werden, dass es in der Corona-Krise in erster Linie um die Realwirtschaft geht – und hier hat die Finanzwirtschaft eine wichtige Funktion, die man durch eine kluge Regulierung fördern und nicht hemmen sollte. ■