

„Der Weg zurück zur normalen Bankenaufsicht wird eine Gratwanderung“

Interview mit Joachim Wuermeling



In der Corona-Krise zahlen sich die Reformen der vergangenen Jahre aus, sagt Joachim Wuermeling. So sind Banken und Sparkassen deutlich widerstandsfähiger als zuvor. Noch sind die pandemiebedingten Schäden im Bankensektor jedoch noch nicht vollständig sichtbar. Sonderregelungen, das betont Wuermeling, dürfen dennoch nicht dauerhaft ausgeweitet werden, der Weg zurück zu einer normalen Bankenaufsicht ist jedoch eine Gratwanderung. Die Stabilisierung des Bankensystems dürfe nicht durch einen zu frühen Ausstieg gefährdet werden.

Red.

bm Herr Wuermeling, wir befinden uns wieder mitten in einer Krise, dieses Mal zwar nicht vom Finanzsystem ausgehend, aber das ist natürlich auch betroffen. Wie beurteilen Sie die bisherigen Reaktionen der Bankenaufsicht: angemessen, zu sanft, übertrieben?

Zu sanft hat die Bankenaufsicht sicher nicht reagiert. Eine außergewöhnliche Situation erfordert außergewöhnliche Maßnahmen. Diese haben wir in Form zahlreicher aufsichtlicher Erleichterungen ergriffen. Dabei haben wir die Flexibilität im bestehenden Regelwerk genutzt. Ich gebe zu: Viele Lockerungen sind uns nicht leichtgefallen, denn die Regeln haben ja ihren Sinn und Zweck. Wir haben deshalb jede Maßnahme sorgfältig abgewogen, damit wir nicht über das Ziel hinausschießen. Nun gilt

es, die aktuelle Lage genau im Blick zu behalten, um zu sehen, ob wir nachsteuern müssen. Aktuell sehe ich weder größere neue Sondermaßnahmen, noch einen schnellen Ausstieg. Licht am Horizont erscheint allerdings jetzt durch die Verfügbarkeit von Impfstoffen.

bm Wie wichtig waren die flankierenden Maßnahmen aus Geld- und Fiskalpolitik?

Das schnelle und entschlossene Handeln der Wirtschaftspolitik hat einer gefährlichen wirtschaftlichen Abwärts Spirale entgegengewirkt. Die Fiskalpolitik unterstützt gezielt Haushalte und Unternehmen. Sie entschädigt zum Beispiel Unternehmen, die von staatlich angeordneten Schließungen

betroffen sind. Mit dem Konjunkturprogramm setzt die Bundesregierung zudem Impulse, damit sich die Wirtschaft schneller erholen kann. Klar ist, dass in dieser Krise in erster Linie die Fiskalpolitik gefordert ist. Aber auch die Geldpolitik des Eurosystems spielt eine wichtige Rolle: Sie trägt dazu bei, dass die Wirtschaftskrise nicht zu Liquiditätsengpässen im Finanzsystem führt. Unerwünschte Rückkopplungsschleifen hätten die Lage verschärft und möglicherweise auch die Preisstabilität gefährdet.

bm Sehr viele Branchen sind von den aktuellen Verwerfungen betroffen, das geht an den Banken nicht spurlos vorüber. Wie steht es um die Finanzstabilität in diesen Corona-Zeiten? Kann das Bankensystem eine große Welle von Unternehmensinsolvenzen verkraften beziehungsweise abfedern?

Die Banken in Deutschland sind bislang gut durch die Corona-Zeit gekommen. Seit Pandemiebeginn ist die Quote notleidender Kredite kaum gestiegen. Wir sollten uns aber nicht in falscher Sicherheit wiegen. Kreditausfälle treten generell mit einem gewissen Nachlauf zur Entwicklung in der Realwirtschaft auf. Und aktuell verschieben die staatlichen Stützungsmaßnahmen



Prof. Dr. Joachim Wuermeling, Mitglied des Vorstands, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Unternehmensinsolvenzen und damit Kreditausfälle noch weiter in die Zukunft. Das führt 2021 wahrscheinlich zu einer stattlichen Welle von Kreditausfällen. Und zwar auch dann, wenn Impfungen in der Breite anlaufen. Denn wir sehen in den Kreditbüchern 2021 erst die Verluste, die sich schon 2020 aufgebaut haben. Etwaige positive Entwicklungen im Jahr 2021 können dies nicht einfach ungeschehen machen.

bm Wie wichtig waren die für die Betroffenen teils schmerzhaften regulatorischen Vorgaben der vergangenen Jahre für die Stabilität des Bankensystems in der jetzigen Krise?

Ich weiß, dass viele Institute die Reformen der vergangenen Jahre als Kraftakt empfunden haben. Aber die Anstrengungen zahlen sich jetzt aus: Die Institute sind deutlich widerstandsfähiger und haben eine komfortablere Kapitalausstattung. Ende 2019 belief sich die harte Kernkapitalquote der Banken in Deutschland auf mehr als 16 Prozent. Sie hat sich damit seit 2006 mehr als verdoppelt. Die Institute verfügen über das für die Erfüllung der Mindestanforderungen erforderliche harte Kernkapital hinaus über weitere knapp 115 Milliarden Euro an Kapitalpuffern und 148 Milliarden Euro an ungebundenem Kapital. Insbesondere von Letzterem können die Institute jetzt zehren, um Verluste aufzufangen und weiterhin Kredite vergeben zu können.

bm Wir befinden uns derzeit regulatorisch in einer Ausnahmesituation: Wie lange wird diese anhalten?

Das ist schwer zu sagen. Angesichts der Ungewissheit der weiteren Entwicklung müssen wir gegenwärtig auf Sicht fahren. Ähnlich agieren die Fiskal- und die Geldpolitik. Jedenfalls werden wir vonseiten der Aufsicht die Stabilisierung nicht durch einen zu frühen Ausstieg riskieren. Entscheidend ist für uns, dass die Banken ihre ökonomische Funktion – die Kreditvergabe – auch und gerade in der Phase der Erholung der Volkswirtschaft voll erfüllen können.

bm Wie kann der Weg zurück zur „normalen“ Bankenaufsicht gelingen? Die zweite Corona-Welle verändert

doch sicherlich an der einen oder anderen Stelle die Einschätzung, oder?

Der Weg zurück wird eine Gratwanderung. Wir Aufseher haben einerseits immer betont, dass die ergriffenen Sondermaßnahmen an die Krise gebunden und damit ganz klar temporär angelegt sind. Andererseits ist weiterhin Vorsicht geboten, denn die pandemiebedingten Schäden sind im Bankensektor nach wie vor nicht gänzlich sichtbar. Das gilt umso mehr, als noch nicht klar ist, wie stark die zweite Corona-Welle die Wirtschaft belasten wird. Den richtigen Zeitpunkt für den Ausstieg zu finden, ist also ein schwieriges Unterfangen. Die Banken werden aber in jedem Fall genügend Zeit bekommen, ihre Puffer wieder aufzufüllen.

bm Wie gefährlich wäre es für die gesamte Wirtschaft, wenn zu den Verwerfungen durch Corona nun auch noch eine sehr viel restriktivere Kreditvergabe der Kreditinstitute käme?

Die Banken haben ihre Kreditstandards wegen des erhöhten Kreditrisikos schon vor der zweiten Infektionswelle angezogen. Hinweist auf eine sehr viel restriktivere Kreditvergabe oder gar eine Kreditklemme haben wir aber nicht. Sollten die Banken ihre Kreditvergabe an solide Unternehmen stark einschränken, könnte das die Wirtschaftsentwicklung durchaus beeinträchtigen. Zudem unterstützt die Geldpolitik günstige Finanzierungsbedingungen. So bietet das Eurosystem den Instituten außerordentlich günstige Refinanzierungsmöglichkeiten an, die Banken zur Kreditvergabe nutzen können.

Eines muss klar sein: Es ist nicht Aufgabe der Banken oder der Geldpolitik, insolvente Unternehmen zu retten. Über eine solche Rettung muss die Fiskalpolitik entscheiden und bedarfsweise Mittel zur Verfügung stellen.

bm Droht das Thema NPL damit europaweit erneut zu einer Gefahr für die Finanzstabilität zu werden?

Für die kommenden Quartale erwarten wir mehr Unternehmensinsolvenzen und damit auch mehr Kreditausfälle. Das genaue Ausmaß lässt sich jedoch nicht vorhersagen. Kommt es zu hohen

Beständen an NPL (Non-Performing Loans), dann müssen die Kreditinstitute sie als solche klassifizieren und in einem angemessenen Zeitrahmen auch wieder abbauen. Sonst droht den Banken eine jahrelange Lähmung, die wiederum ihre Kreditvergabefähigkeit beeinträchtigen könnte. Um das zu verhindern, hat die europäische Bankenaufsicht ihre Erwartungen an den Umgang mit NPL klar formuliert und kommuniziert. Das Instrumentarium dafür ist vorhanden. Nun muss es sich bewähren.

bm Wie muss die Bankenaufsicht hierauf reagieren, muss man den Banken mehr Spielräume gewähren, Anforderungen weiter zurückschrauben?

Was für die Sondermaßnahmen insgesamt gilt, trifft auch auf den Bereich NPL zu: Wir dürfen die Anforderungen nicht dauerhaft aufweichen. Wenn die Aufsicht beispielsweise in größerem Umfang eine laxere NPL-Klassifizierung akzeptierte, dann würde dies die tatsächliche Risikolage nur verschleiern. Als Folge würden eigentlich erforderliche Reaktionen vielleicht zu spät eingeleitet. Das Gleiche gilt für die Regelungen, die den Abbau von NPL forcieren.

bm Wie laufen die Gespräche mit den europäischen Kollegen beziehungsweise in der BIZ? Wird die Lage überall ähnlich eingeschätzt oder gibt es starke Unterschiede mit Blick auf die Lage, aber auch die zu treffenden Maßnahmen?

Seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie stimmen wir uns sehr eng zu möglichen Maßnahmen und zur Risikobewertung ab, sowohl auf europäischer Ebene mit der EBA und im SSM als auch auf internationaler Ebene, etwa im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht. Im Baseler Ausschuss sind sich die Mitgliedsländer derzeit einig, dass die Resilienz des Bankensystems zufriedenstellend ist. Ein derart koordiniertes Vorgehen auf globaler und europäischer Ebene hat es zuvor nicht gegeben. Bemerkenswert war für mich, dass so rasch Einvernehmen über die notwendigen Maßnahmen erzielt werden konnte. Damit wurde auch globalen Risiken für die Finanzstabilität vorgebeugt und Regulierungsarbitrage unterbunden.

bm Haben Sie Hoffnung, dass Europa nun enger zusammenrückt und Vereinheitlichungen wie beispielsweise bei den wichtigen Insolvenzgesetzen einfacher werden?

Die Insolvenzverfahren und rechtlichen Rahmenbedingungen sind in den Mitgliedstaaten der EU sehr unterschiedlich, ebenso das damit zusammenhängende Gesellschaftsrecht. Das Insolvenzrecht ist zudem eng mit dem Vollstreckungsrecht verknüpft, welches ebenfalls in nationaler Zuständigkeit liegt. Eine Vollharmonisierung wird vermutlich kaum erreicht werden können. Realistischer erscheint es, einzelne Teilbereiche einander anzugleichen, zum Beispiel das Bankeninsolvenzrecht. Ein harmonisiertes Bankeninsolvenzrecht wäre auch aus deutscher Sicht wünschenswert, um in diesem Bereich ein Level Playing Field zu schaffen.

bm Und was heißt das alles für die weitere Umsetzung der Bankenunion, was sind die nächsten wichtigen Schritte und wo hängt es noch?

Einen großen Schritt vorwärts gemacht haben wir mit der Einigung, den Backstop zum Einheitlichen Abwicklungsfonds vorzeitig einzuführen. Die weitere

In der Finanzindustrie ist es nicht nur auf uneingeschränkte Begeisterung getroffen.

Aus meiner Sicht ist das Risikoreduzierungs-gesetz zu begrüßen. Das europäische Bankenpaket und die nationale Umsetzung in Form des Risikoreduzierungs-gesetzes implementieren weitere wesentliche Bestandteile des Basel-III-Rahmenwerks in der EU und auf nationaler Ebene. Damit werden im Zuge der Finanzkrise identifizierte Regelungslücken und -schwächen beseitigt und der Bankensektor wird insgesamt in seiner Widerstandsfähigkeit gestärkt. Wie wichtig widerstandsfähige Banken sind, führt uns die Covid-19-Pandemie gerade vor Augen. Gleichzeitig trägt das Risikoreduzierungs-gesetz auch dem Proportionalitäts-gedanken Rechnung.

bm Es wird auch schon wieder über grenzüberschreitende Fusionen diskutiert. Ohne dass Sie sich da zu konkreten Fällen äußern sollen: Steigt aber nicht die Gefahr des „Too-big-to-fail“?

Fusionen stehen wir als Aufsicht grundsätzlich neutral gegenüber. Im Rahmen der laufenden Aufsicht überprüfen wir Fusionen und beurteilen beispielsweise,



»Ein harmonisiertes Bankeninsolvenzrecht wäre wünschenswert.«

Risikoreduktion steht für uns aber unverändert im Vordergrund, auch wenn deutliche Fortschritte gemacht wurden.

Das aktuelle Umfeld legt uns natürlich neue Steine in den Weg. Beispielsweise ist die Verflechtung zwischen Staaten und Banken im Zuge der Pandemie noch enger geworden. Gleichzeitig werden wir künftig mehr notleidende Kredite in den Bankbilanzen sehen. All diese Entwicklungen nur auf Covid-19 zu schieben, wäre allerdings zu einfach; Probleme gab es schon vorher. Wir müssen weiter daran arbeiten, diese national geprägten Risiken in den Griff zu bekommen.

bm Wie bewerten Sie das Risikoreduzierungs-gesetz, die deutsche Umsetzung von Teilen des Bankenpakets?

inwiefern bei der fusionierten Bank eine solide Kapital- und Liquiditätsausstattung und angemessene Governance-Strukturen vorliegen. Im Rahmen der Abwicklungsplanung achtet die Aufsicht zudem darauf, dass auch komplexere Strukturen oder eine internationale Aufstellung im Abwicklungsfall nicht zum Hindernis werden.

Mit der „Too-big-to-fail-Problematik“ sprechen Sie ein wichtiges Thema an: Seit der Finanzkrise haben wir viel Arbeit investiert, um die Risiken hier zu verringern. Zu den Maßnahmen gehören die Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen, Frühinterventionsmaßnahmen sowie das Vorhalten zusätzlicher Kapitalpuffer und der Aufbau von zusätzlichem Kapital zur Verlustabsorption. So können nun auch Fusionen zu größeren Einheiten vertretbar sein.

bm Vorausblickend auf das kommende Jahr: Was wird außer Corona noch wichtig?

Die Covid-19-Pandemie wird Kreditinstitute und Aufseher natürlich auch im kommenden Jahr in Atem halten. Gleichzeitig haben sich „alte“ Herausforderungen nicht in Luft aufgelöst. Im Gegenteil: Einige davon werden durch die Pandemie sogar noch schwieriger zu meistern sein, nehmen Sie etwa die geringe Profitabilität des deutschen Bankensektors.

Die Institute sollten aber auch die Chancen sehen, die sich 2021 bieten. Etwa die umfassende Transformation der Volkswirtschaft infolge struktureller Veränderungen durch die Pandemie und die Dekarbonisierung. Hier entsteht erheblicher Finanzierungsbedarf – und damit Kreditnachfrage. Auch die Digitalisierung des Finanzwesens wird ein Thema bleiben, auf der Chancen- wie auf der Risikoseite. Mit ihrer Digital-Finance-Strategie weist die Kommission in diesem Bereich einen sehr progressiven Weg. So möchte sie etwa das auf-sichtliche Rahmenwerk an verschiedene Entwicklungen wie Cloud Computing und Krypto-Assets anpassen und damit auch digitale Innovationen erleichtern.

bm Unmittelbare Risiken durch Corona, dazu längerfristige Herausforderungen wie Niedrigzinsen, Profitabilität, Digitalisierung: Ist die deutsche Bankenaufsicht für all das, was noch kommen mag, schlagkräftig genug aufgestellt?

Bislang hat die deutsche Bankenaufsicht in der Krise Handlungsfähigkeit und Flexibilität bewiesen: Das spiegeln uns auch die Institute. Parallel stellen wir uns für Zukunftsthemen auf – zum Beispiel für neue digitale Risiken. Mit der BaFin haben wir eine „Digitale Agenda für die Bankenaufsicht“ entworfen. Wir wollen die neuen Technologien nutzen, um unsere Analysen zu verbessern, die Prozesse zu vereinfachen und unsere Aufseher mit neuen Tools auszurüsten. Ein globaler Innovation Hub der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) wird im Innovationsnetzwerk der Bundesbank in Frankfurt am Main angesiedelt werden. Wir sind hier sehr ambitioniert, denn mit den neuen Technologien kann die Bankenaufsicht einen großen Schritt nach vorne machen. ■