

Weeber, Joachim

Article

Bankenunion: Illusion der Sicherheit?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Weeber, Joachim (2014) : Bankenunion: Illusion der Sicherheit?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 14, pp. 15-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165451>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Als eine der Ursachen im Rahmen der Finanzkrise und daraus folgend der Staatsschuldenkrise in der Eurozone haben eine Reihe von Beobachtern Schwachstellen, insbesondere in den Bereichen Aufsicht und Abwicklung von Kreditinstituten, identifiziert. Vor allem bei der internationalen bankaufsichtlichen Kooperation und der ›nationalen Brille‹ bei der Beaufsichtigung heimischer Institute durch die nationalen Aufseher wurden Defizite gesehen: »Die Ursachenanalyse ... ist unter anderem zu dem Ergebnis gekommen, dass eine rein nationale Aufsicht von grenzüberschreitend tätigen Instituten zu einem zu engen Blick allein auf den Heimatmarkt führt« (Hartmann und Syring 2014, S. 121). Dies war ein entscheidender Grund für die angestrebte Vereinheitlichung der Bankenaufsicht in der Europäischen Union, zumindest aber für die Staaten der Eurozone unter dem Dach der Europäischen Zentralbank (EZB). Überspitzt formuliert könnte man hinsichtlich des einheitlichen Aufsichtsmechanismus bemerken, dass der neue institutionelle Rahmen auf der vermeintlichen Prämisse beruht, »dass die nationale Aufsicht typischerweise anfällig für den Einfluss von den Aufsichtszielen abträglicher, inländischer Lobbyinteressen ist und deshalb die EZB in erster Linie als Einpeitscher für die nationalen zuständigen Behörden etabliert werden muss, denen mit inhärentem Misstrauen begegnet wird« (Tröger 2013, S. 384).

Aber auch fehlende Instrumente zur Abwicklung systemrelevanter Institute führten dazu, dass etwa der Kommissionspräsident José Manuel Barroso, aber auch zahlreiche Staats- und Regierungschefs der Staaten der Europäischen Union Mitte 2012 die Errichtung einer Bankenunion zur Ergänzung der Währungsunion forderten. Ziel dieser Bankenunion sollte sein, dass Krisen weniger wahrscheinlich werden bzw. dass Krisen und Blasen früher entdeckt werden und gegengesteuert werden kann (vgl. die Ausführungen von Draghi zitiert nach *Börsen-Zeitung* 2014a). Kann die Bankenunion solche Zielvorstellungen erfüllen?

Elemente der Bankenunion

Zunächst sollte die Bankenunion auf drei Säulen ruhen:

- Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM); EZB hat das Mandat zur Aufsicht über die (systemrelevanten) Banken. Übernahme der Bankenaufsicht: 4. November 2014.
- Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM); Restrukturierung bzw. Abwicklung auch systemrelevanter Banken, in Verbindung mit einer verursachergerechten Finanzierung eines Restrukturierungsfonds durch eine europaweite Bankenabgabe.
- Europäisches Einlagensicherungssystem zur Vermeidung von Bank Runs.

Die Notwendigkeit einer einheitlichen Einlagensicherung sinkt allerdings, wenn die beiden anderen Elemente wirksam sind. Wegen dieses Arguments, aber auch um

die große politische Brisanz aus dem Thema eines europaweiten Einlagensicherungssystems mit seiner grenzüberschreitenden Haftungsaufgabe zu nehmen, findet sich diese Säule inzwischen als integrierter Teil des SRM wieder. Demnach besteht ein Wasserfallprinzip der Haftung, nachdem angefangen von den Eigentümern des betroffenen Instituts bis hin zu den europäischen Rettungspaketen eine Haftungskaskade in Form eines Bail-in ausgelöst wird.

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM)

Unmittelbar nach der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 kam es nicht nur in den USA zu massiven finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für Akteure des Finanzsektors. Die Existenz großer, im Zuge der Finanzkrise durch den Konzentrationsprozess sogar noch größer gewordener Banken, stellt das wichtige ungelöste Problem der Finanzkrise dar. Der Zusammenbruch großer und/oder über Kredit- bzw. Einlagebeziehungen umfangreich verflochte-



Joachim Weeber*

* Prof. Dr. Joachim Weeber lehrt an der Nordakademie, Hochschule der Wirtschaft, Elmshorn. Der Autor vertritt hier seine persönliche Meinung.

ner, systemrelevanter Institute beinhaltet einerseits ein extrem hohes Risiko für die Stabilität des Finanzsystems, wie etwa das Beispiel Irlands und die Notwendigkeit zur Rettung seines Bankensystems gezeigt hat. Daher besteht für den Staat die Notwendigkeit, solche Banken bei Problemen zu retten. Andererseits könnte eine implizite Staatsgarantie die Risikobereitschaft solcher Institute noch erhöhen. Um die Erwartungen von Investoren und Bankmanagern hinsichtlich einer impliziten Staatsgarantie nicht zu bestärken, galt es, ein glaubwürdiges Abwicklungsverfahren für systemrelevante Banken zu entwickeln. Die Too-big-to-Fail-Problematik wurde zwar von der verantwortlichen Politik schnell als Kernthema aufgegriffen, aber ebenso schnell verschwand es wieder im Dickicht des Tagesgeschäfts.¹

Im Zuge der Diskussion um die Bankenunion kam das Thema wieder auf die Tagesordnung der Politik. Bezüglich des SRM wurde von Seiten der EU-Finanzminister nach der Einigung am 19. Dezember 2013 ein Vorschlag mit drei wesentlichen Elementen zur Diskussion gestellt, die auch inzwischen angenommen wurden:

- Aufbau eines Bankenabwicklungsfonds, der ab 2016 aufgebaut wird und ein Zielvolumen in Höhe von 55 Mrd. Euro hat.
- Die Entscheidung über die Abwicklung eines Instituts soll durch ein neues Gremium der EU-Mitgliedstaaten erfolgen.
- Die Aktivierung des SRM soll erfolgen, wenn die EZB feststellt, dass ein Institut abgewickelt werden muss.

Die letztlich von der EU-Kommission am 20. März 2014 vorgeschlagene und vom Europäischen Parlament am 15. April 2014 verabschiedete SRM-Verordnung lässt den Abwicklungsmechanismus zum 1. Januar 2015 in Kraft treten. Eines der wesentlichen Probleme dürfte die komplizierte Entscheidungsstruktur des SRM sein, was durch die Äußerungen des für Binnenmarkt und Dienstleistungen zuständigen EU-Kommissars Michel Barnier bei der Verkündung des Kommissionsvorschlages eindrucksvoll belegt wird. Herzstück von Seiten der Politik wäre dabei der sogenannte Abwicklungsausschuss: »In der Regel würde die EZB den Ausschuss, die Kommission und die zuständigen nationalen Abwicklungsbehörden und Ministerien vom Ausfall einer Bank in Kenntnis setzen. Der Ausschuss würde dann prüfen, ob eine systemische Bedrohung vorliegt und eine privatwirtschaftliche Lösung möglich ist. Ist dies nicht der Fall, würde er ein Abwicklungskonzept, einschließlich Angaben zu den relevanten Abwicklungsinstrumenten und zur Inanspruchnahme des Fonds, vorlegen. Der Kommission ist die Befugnis übertragen, die Ermessensaspekte des vom Ausschuss gefassten Beschlus-

¹ Neben der Forderung nach einem glaubwürdigen Abwicklungsverfahren für systemrelevante Banken ist die Suche nach einem funktionsfähigen Insolvenzverfahren für Mitgliedstaaten der Eurozone eine der großen Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik. Zu berücksichtigen sind dabei zahlreiche Problemfelder: mögliche Verwerfungen an den Finanzmärkten, rechtliche Gesichtspunkte für private und öffentliche Gläubiger, negative Anreizeffekte für Schuldnerstaaten.

ses zu bewerten und das Abwicklungskonzept zu billigen oder abzulehnen. Wenn die Kommission Beteiligung des Abwicklungsfonds ändert oder kein öffentliches Interesse an einer Abwicklung feststellt, ist dies vom Ministerrat zu bestätigen. Sollten Rat oder Kommission Einwände gegen das Abwicklungskonzept erheben, müsste der Ausschuss eine Abänderung vornehmen. Anschließend würde das Abwicklungskonzept von den nationalen Abwicklungsbehörden umgesetzt. Ist eine Abwicklung mit der Gewährung einer staatlichen Beihilfe verbunden, müsste die Beihilfe von der Kommission genehmigt werden, bevor der Ausschuss das Abwicklungskonzept billigt.« (Europäische Kommission 2014)

Vor allem der zeitliche Ablauf des Abwicklungsverfahrens wird den Praxistest bestehen müssen. Über das Wochenende (vom Freitagabend, Schließung der Märkte in den USA, bis Montagmorgen, Eröffnung der Märkte in Asien) sollen Banken abgewickelt werden können. Letztlich aber – und dies ist entscheidend – wird durch die Möglichkeit des Rates/der Europäischen Kommission, Einwendungen gegen ein Abwicklungskonzept vorzubringen, die Entscheidungshoheit über die Schließung von Banken in die Hand der Politik gelegt (vgl. zum aktuellen Stand der Regelungen auch Deutsche Bundesbank 2014).

Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (SSM)

Derzeit ist nur der einheitliche Aufsichtsmechanismus in der praktischen Anwendung. Der SSM besteht aus der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden. In drei Phasen soll es zur Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB kommen – allerdings zunächst nur als direkte Aufsicht für signifikante Banken. Dabei sind die Kriterien für Signifikanz:

- die drei größten Banken jedes Teilnehmerstaates unabhängig von absoluter Größe,
- Banken mit direkter Unterstützung aus den EFSF-/ESM-Rettungspaketen und
- Bilanzsumme > 30 Mrd. Euro oder > 20% des nationalen BIP.

Vor dem Start des SSM werden derzeit die Bilanzen der Banken geprüft, um eine Vergemeinschaftung von Kosten aufgrund von Altlasten zu vermeiden. Darüber hinaus benötigt die EZB genaue Kenntnis der Risikolage der Institute, die sie überwachen soll. Für diesen Informationsprozess über die signifikanten Banken sieht die SSM-Verordnung ein dreistufiges Verfahren vor. Nachdem in der ersten Stufe von den nationalen Aufsehern, nach Vorgaben durch die EZB, eine Auswahl der risikobehafteten Portfolios (risky portfolios) stattfand, lief die zweite Stufe, die die Sonderprüfung der besonders riskanten Kreditportfolios beinhaltet. Direkt im Anschluss (die praktische Durchführung erfolgt zeitweise parallel zur Sonderprüfung) startete die dritte Stufe: eine Krisensimulation mittels eines Stresstests, der in Zusam-

menarbeit zwischen der EBA (European Banking Authority) und der EZB durchgeführt wird. Mit Hilfe dieses Stresstests soll die Belastungsfähigkeit der Banken bei ungünstig verlaufenden wirtschaftlichen Entwicklungen getestet werden. Mit Datum vom 4. November 2014 wird dann die EZB die Bankenaufsicht über diese Institute übernehmen.

Neben dieser direkten Aufsicht, die derzeit 128 Institute umfasst, wird in der SSM-Verordnung auch die Beaufsichtigung über die nicht-signifikanten Institute durch die EZB festgelegt. Danach obliegt der EZB die Sicherung einheitlicher Standards durch einen gemeinsamen Aufsichtsrahmen. Zwar gilt der Grundsatz für die nicht-signifikanten Institute, dass die nationalen Behörden weiterhin deren Beaufsichtigung ausüben, einschließlich hoheitlicher Akte. Und es zudem keine Einzelfallweisungen durch die EZB, sondern nur für Gruppen von Kreditinstituten geben darf. Aber zum einen gilt die Oberaufsicht der EZB über die Tätigkeit der nationalen Aufseher (oversight over the functioning of the system) und zum anderen kann die EZB die Aufsicht über eine Bank von den nationalen Behörden komplett übernehmen (Selbsteintrittsrecht). Des Weiteren obliegt der EZB gänzlich die Erteilung und der Entzug von Banklizenzen: Zwar haben die nationalen Behörden ein Vorschlagsrecht, der tatsächliche Rechtsakt erfolgt aber für alle Banken durch die EZB (gilt auch für den Erwerb qualifizierter Beteiligungen an Instituten; 10% des Kapitals oder Stimmrechte).

Reduzierung der Wahrscheinlichkeit von Finanzkrisen durch die Bankenunion?

Angesichts der umfangreichen neuen Regelungen zur Bankenunion bleibt bei einem unbeteiligten Beobachter zunächst der Eindruck einer gründlichen Aufarbeitung und der daraus notwendigen Reaktion auf die jüngste Finanzkrise haften. Die einheitliche, auf die europäische Ebene gehobene Bankenaufsicht soll, so die Zielvorstellungen, den Einfluss nationaler Interessen unmöglich machen: »Der Strukturfehler ist behoben, dass Standortpflege über die Bankenaufsicht betrieben werden kann.«² Allerdings birgt auch die neue Struktur nicht unerhebliche Risiken in der praktischen Arbeit der Bankenaufseher. Die Probleme dürften vor allem in folgenden Bereichen liegen:

- **Aufsichtsansatz** – Insgesamt sind rund 6 000 Banken in der Eurozone unmittelbar (signifikante Banken) oder mittelbar (nicht-signifikante Banken) zu beaufsichtigen.³ Aufgrund dieser großen Zahl dürfte der Fokus auf einem eher quantitativen Ansatz beruhen. Mit Hilfe entsprechender Normen sollen quantitativ messbare Risiken ermittelt werden, um im Rahmen präventiver Maßnahmen Einfluss-

nahme auf die zukünftige Risikopolitik der Banken nehmen zu können. Dieser quantitative Aufsichtsansatz setzt damit aber auf Ex-post-Größen auf, hinkt also der tatsächlichen Entwicklung hinterher. Zudem können starre, auf quantitative Verfahren aufsetzende Regeln die individuelle Risikosituation einer Bank nur ungenau messen. Eine ungenaue und pauschalierende Risikomessung wiederum verleitet aber »zu Ausweichreaktionen und Regulierungsarbitrage. ... Die Schwächen einer Bankenaufsicht, die auf rein quantitativen Vorgaben beruht, sind in der aktuellen Finanzmarktkrise deutlich zu Tage getreten: Es ist bislang nicht bekannt geworden, dass ein Kreditinstitut quantitativ formulierte aufsichtliche Vorschriften verletzt hätte, dennoch wird immer deutlicher, dass einige Kreditinstitute Risiken angehäuft haben, die in keinem ausgewogenen Verhältnis zur Eigenkapitalausstattung stehen.« (Hüther et al. 2009, S. 19) Aus diesem Grund hat sich in der bundesdeutschen Aufsichtspraxis auch der qualitative Ansatz als Ergänzung etabliert, wie er sich z.B. im für jede Bank jährlich durch die Bankenaufsicht zu erstellenden Risikoprofil zeigt – u.a. durch seine auf die zukünftige Entwicklung ausgerichtete Analyse der Risikobereiche. Zwar ist im qualitativen Aufsichtsteil der Ermessensspielraum für die Bankenaufsicht weiter gesteckt, hinsichtlich der Erkennung zukünftiger Risiken wird aber eine »Bankenaufsicht auf Knopfdruck« vermieden.

Damit kommen die Vorteile des qualitativen Ansatzes zur Geltung: »Allgemein gehaltene qualitative Vorgaben, die diskretionären Spielraum belassen, ermöglichen es, die Bankenaufsicht an die individuelle Situation einer Bank anzupassen. Die Anforderungen an das interne Risikomanagement können an die Bedeutung einer Risikoart für die Geschäftstätigkeit einer Bank und an die Komplexität der betriebenen Geschäfte angepasst werden. Dadurch kann einerseits eine Überregulierung vernachlässigbarer Risiken vermieden werden, und andererseits können zusätzliche Anforderungen an das Management existenzieller Risiken gestellt werden.« (Hüther 2009, S. 23). Daher waren qualitative Aufsichtsansätze auch im Rahmen der zweiten Säule von Basel II (Supervisory Review Process) installiert worden.

- **Nationale Gesetze** – so wird befürchtet – können schlussendlich auch von der EZB nicht ausgehebelt werden. Fraglich ist daher, ob tatsächlich prägende Eingriffe in einen nationalen Bankensektor jederzeit und umfänglich möglich sind. »Das anzuwendende europäische Recht besteht überwiegend aus Richtlinien. Diese sind nicht unmittelbar anwendbar.« (Hennersdorf, Fehr und Wettach 2014, S. 31)
- **Nationale Aufsichtspraxis** – Auch in Zukunft werden nationale Aufseher den Kern der eigentlich international aufgestellten Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams, JST) darstellen. Zwar stellt die EZB den sogenannten EZB-JST-Koordinator, die praktische Umsetzung der von ihm angeordneten Aufsichtstätigkeit liegt aber wei-

² So der Europaparlamentarier Sven Giegold in einem Bericht der Zeitschrift Wirtschaftswoche (vgl. Hennersdorf, Fehr und Wettach 2014, S. 30).

³ Anzahl der Banken entnommen aus Handelsblatt online (2013).

ter in nationalen Händen – mithin in den meisten Fällen bei den zuvor verantwortlichen Aufsehern. Die Dominanz der nationalen Aufseher wird damit auch weiterhin aufrechterhalten: »Jedenfalls ist sicherzustellen, dass die nationalen Aufseher ihre Expertise und ihre Kenntnis der jeweiligen Märkte und Institute, aber auch hinsichtlich nationaler und regionaler Entwicklungen der Wirtschaft oder einzelner Wirtschaftszweige und nicht zuletzt mit Blick auf die nationalen Rechtssysteme und die Verwaltungspraxis einbringen können.« (Deutsche Bundesbank 2013, S. 31)

Die Hebung der Bankenaufsicht auf eine für mehrere Länder zuständige Organisationsform ist damit kein Garant für eine einheitliche Aufsichtspraxis. Auch hier können nationale Interessen auf die bankaufsichtliche Praxis einwirken. So formulieren etwa Hartmann und Syring (2014, S. 122): »Dennoch birgt eine stärkere Zentralisierung der Aufsicht ohne weitere Anpassung der bisherigen nationalen Vorgehensweisen unterschiedliche Interessenskonflikte und Problemfelder.« Diese nationale Aufsichtspraxis könnte auch in einer Bankenunion Wirksamkeit entfalten, z.B. durch die Beibehaltung der Sachverhaltsaufklärung vor Ort durch die nationalen Aufsichtsbehörden in Verbindung mit deren unterschiedlichen Aufsichtskulturen (wer prüft und wie umfangreich?).

- **Verwaltungstheoretische Überlegungen** – Aufgrund der neuen Struktur, mit
 - nunmehr doppelten Berichtswegen (alte, bezogen auf die bisherige Organisationsstruktur, und neuen, zwischen JST und der EZB),
 - bei möglicherweise unklaren Zuständigkeiten zwischen mehreren nationalen Aufsichtsbehörden und
 - der Vermischung von fachlichen und personalrechtlichen Verantwortungen,
 dürfte eine tatsächliche effiziente Bankenaufsicht eine lange Übergangszeit benötigen. Auch kommt es darauf an, wie die nationalen Aufsichtsbehörden und ihre tragenden Mitarbeiter in diesem Prozess mitgenommen werden. »Unter Heranziehung von Erkenntnissen der politischen Ökonomie der Verwaltung zeigt sich, dass sich der SSM als Folge seiner Genese einseitig auf scharfe Werkzeuge zur Disziplinierung vereinnahmter nationaler Aufsichtsbehörden konzentriert und deshalb vernachlässigt, positive Anreize für deren Spitzenbeamte zu setzen, damit diese aus eigenem Antrieb zu einer qualitativ hochwertigen Aufsicht beitragen.« (Tröger 2013, S. 395)
- **Sprachregime** – Nicht zu unterschätzen dürften auch, wenn auch möglicherweise zeitlich beschränkt, die Konsequenzen der Sprachenvielfalt sein. Zwar werden in der Arbeitssprache Englisch alle Vorlagen und Regelwerke erstellt, gleichwohl sind zumindest in der Anfangsphase sprachliche Friktionen nicht auszuschließen. Dies gilt umso mehr, als auch die beaufsichtigten Institute sich dem einheitlichen Sprachregime anpassen sollen. Im Zu-

ge der Beaufsichtigung auch von nicht-signifikanten Banken (Less Significant Institutions) müssen daher auch kleinere Volks- und Raiffeisenbanken oder auch Sparkassen mit entsprechenden Kontakten rechnen. Zwar ist in Deutschland nach § 23 Verwaltungsverfahrensgesetz Deutsch als Amtssprache für die von der EZB-Aufsicht betroffenen Institute möglich (und die Verwendung der deutschen Sprache für die hiesigen Institute wird von der EZB ausdrücklich bestätigt, vgl. Europäische Zentralbank 2014, S. 14), gleichwohl werden im Bankensektor diesbezüglich Irritationen zukünftig nicht ausgeschlossen.⁴

Doch reichen die inzwischen beschlossenen und z.T. bereits umgesetzten Maßnahmen tatsächlich zur Vermeidung neuer krisenhafter Entwicklungen aus? Neben den makroökonomischen Ursachen der Finanzkrise, zeigen auch erste Hinweise auf wesentliche mikroökonomische Verursachungsfaktoren, dass durch die Maßnahmen im Zuge der Bankenunion zukünftige Krisen kaum vermieden werden dürften bzw. mit der Umsetzung auf eine europäische Ebene zumindest kurzfristig keine wesentliche Verbesserung gegenüber einer nationalen Aufsicht mit nationalen Regelungen erreicht wird. So wird etwa die Verbriefung von Krediten wieder intensiver diskutiert, die als eine der zentralen Ursachen der Finanzkrise gilt.⁵ Auch die Rolle der Ratingagenturen, die solche Verbriefungsprodukte sowohl bewerteten als auch auf den Markt brachten und damit die Chance erhielten, an diesem Produkt doppelt zu verdienen, wenn diese Produkte verkaufbar waren – und nur für gut bewertete Produkte gab es auch einen Markt –, ist weitgehend unverändert geblieben. Hinzu kamen u.a.:

- die Suche nach Rendite (Gedanke der Gewinnmaximierung im Sinne einer Shareholder-Value-Orientierung),
- ein Schatten-Banken-System und ein Zweckgesellschaftensystem (Hedgefonds; Conduits, Strukturierte Investmentvehikel) mit geringer Transparenz. Solche Gesellschaften wurden außerhalb der Bilanzen der Muttergesellschaft geführt und haben meistens in Offshore-Bankplätzen ihren Sitz.
- Eine Verschärfung der Krise wurde zudem durch prozyklisch wirkende institutionelle Regelungen im Bereich der Bankenaufsicht, durch die Einführung internationaler Rechnungslegungsstandards und einer inadäquaten Anwendung der Zeitwertbilanzierung (Fair Value) und durch das Versagen bei der Risikomessung (lange Phase relativer Stabilität in der jüngeren Vergangenheit führen zu einer Unterschätzung dauerhaft vorhandener Risiken) verursacht.

⁴ Vgl. z.B. die Befürchtungen des Genossenschaftsverbandes Bayern, unter: <https://www.gv-bayern.de/standard/artikel/eu-bankenaufsicht-deutsch-als-arbeitssprache-beibehalten-2968>.

⁵ Vgl. Die Ausführungen vom Mitglied des Vorstandes der Deutschen Bundesbank Andreas Dombret unter: <http://www.welt.de/wirtschaft/article126895492/Bedeutung-Russlands-ist-nicht-zu-vernachlaessigen.html>.

In keine Richtung dieser Ursachen wirken die Maßnahmen der Bankenunion. Diese sind eben nicht auf die Ursachen, sondern auf die Wirkungen solcher Entwicklungen abgestellt. Und auch die (zunächst) erfolgte Beschränkung einer intensiven Beaufsichtigung durch die EZB auf die signifikanten Institute hilft nicht unbedingt weiter. Schließlich waren es in Spanien öffentliche Sparkassen, die eine übermäßig expandierende Bauwirtschaft durch Kreditvergaben unterstützten. Kredite, die anschließend einen erheblichen Restrukturierungsbedarf verursachten. Auch wenn es hier zu einheitlichen Standards der Bankenaufsicht auch für Less Significant Institutions kommt, wird im Wesentlichen die operative Aufsicht von den nationalen Behörden vor Ort vorgenommen. Eine faktische Bewegung der Regulierung nach unten für diesen Teil des Bankensystems trotz der Umsetzung der Bankenunion ist deshalb nicht auszuschließen.

Allerdings ist andererseits auch eine Verschärfung der aufsichtlichen Regularien mit Risiken verbunden. So könnte es über die Belastung der Institute mit zusätzlichen Regularianforderungen zu einem weiteren Konzentrationsprozess im Bankensektor kommen. Dies dürfte aber das Too-big-to-Fail-Problem eher weiter verschärfen. Kleinere und mittlere Institute, die sich gerade in Deutschland als stabilisierender Faktor in Zeiten der Finanzkrise gezeigt haben, werden es im Zuge einer fortschreitenden Regulierung immer schwerer haben, sich im Marktprozess zu behaupten.

Offen ist auch die Lösung für das Problem der Nähe von geldpolitischer und bankaufsichtlicher Zuständigkeit. Auch wenn durch die Einführung verschiedener Gremien und Regelungen die weitgehende Trennung beider Verantwortungsbereiche in der EZB organisiert worden ist, bleibt hier eine Grauzone bestehen. Eine tatsächliche »Chinesische Mauer« zwischen beiden Zuständigkeiten dürfte eher Wunschvorstellungen entsprechen. Daher gibt es auch Forderungen von Zentralbankpräsidenten, hier eine Trennung beider Verantwortlichkeiten in überschaubarer Zeit vorzunehmen (vgl. Weidmann 2014). Unter den derzeitigen Regelungen sind Konflikte dagegen nicht ausgeschlossen, wie auch die Deutsche Bundesbank bestätigt. »Eine Interpretation der SSM-Verordnung, wonach die Schlichtungsstelle letztverbindlich auch gegenüber dem EZB-Rat entscheidet, wird vom Wortlaut der SSM-Verordnung zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen, wäre aber mit höherrangigem EU-Recht nicht vereinbar. Wegen des oben dargestellten Letztentscheidungsrechts des EZB-Rats kann die Schlichtungsstelle den EZB-Rat nicht binden.« (Deutsche Bundesbank 2013, S. 25) Und Tröger (2013, S. 394) stellt sogar die Frage, ob die EZB »harte aufsichtliche Ent-

scheidungen zu vermeiden suchen könnte, möglicherweise sogar um ihre eigene mangelhafte Aufsicht zu vertuschen, indem sie ihre Geldpolitik lockert und damit das Augenmerk auf ihre Zielvorgabe der Preisstabilität modifiziert?«

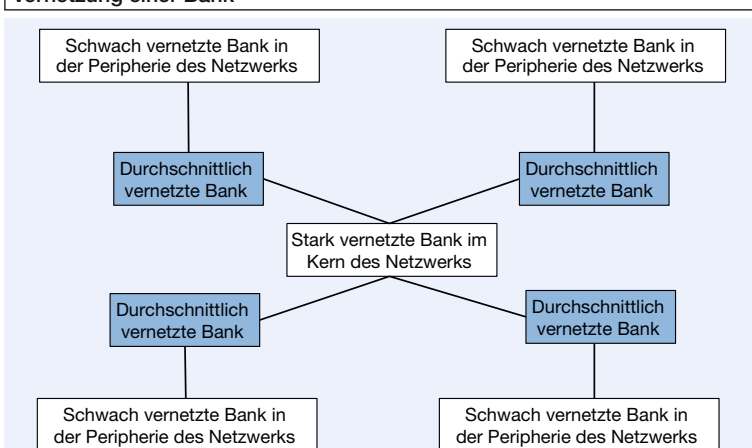
Offene Fragestellungen

Aber selbst wenn Bankenunion und makroprudenzielle Aufsicht ihre wesentlichen Aufgaben erfüllen, werden Unsicherheiten bleiben und Risiken weiter existieren, die im Finanzsystem selbst und/oder in einer unzureichenden Regulierung selbst begründet sind. Die betrifft zum einen die »Too-Interconnected-to-Fail«-Problematik. Diese zu starke Vernetzung einzelner Institute im Finanzsystem hebt deren besondere Bedeutung hervor. Wie Abbildung 1 zeigt, kann aus einer Insolvenz einem nicht im Bankennetzwerk außerordentlich stark integrierten Institut (Peripheriebank) kein Systemrisiko entstehen. Ein solches Risiko entsteht nur bei der Insolvenz der im Kern des Netzwerkes befindlichen Bank.

Auch die bereits angesprochene Schattenbankproblematik ist trotz anders lautender Beteuerungen unmittelbar nach Ausbruch der Krise immer noch ungelöst. Ein solches System kann als »ein System der Kreditintermediation, in dem Akteure und Aktivitäten von außerhalb des regulären Bankensystems involviert sind« definiert werden (vgl. Ausschuss für Finanzstabilität 2014, S. 10). Sie unterliegen damit auch nicht der üblichen Bankenregulierung und der entsprechenden Regelungen. Die Größenordnung solcher Aktivitäten hängt von der Wahl der gewählten Definition ab. Aber der Einfluss solcher Finanzintermediäre ist so hoch, dass das Schattenbankensystem »durchaus eine Quelle von systemischen Risiken sein (kann, J. W.), die das gesamte Finanzsystem gefährden.« (Dombret 2014) Eine Einschätzung, die auch die Bundeskanzlerin teilt (vgl. *Handelsblatt* 2014).

Hinzu kommen Drittstaatenproblematiken. So sollen im Zuge von Restrukturierungs- und Abwicklungsplänen in

Abb 1
Vernetzung einer Bank



Quelle: Demary (2013, S. 60).

Schwierigkeiten geratene Banken – idealerweise – im Verlauf eines Wochenendes in überlebensfähige und nicht-überlebensfähige Teile aufgespalten werden (Good Bank/Bad Bank). Typischerweise sind aber gerade große, systemrelevante Banken auf internationale Geschäfte ausgerichtet. Finden solche Geschäfte über Tochterinstitute im EU-Ausland, etwa in den USA, statt, enden die rechtlichen Voraussetzungen für solche Restrukturierungs- und Abwicklungspläne an der EU-Grenze. Hier gibt es unverändert Regelungsbedarf (vgl. dazu ausführlicher Zeitler 2014, S. 18).

Was hilft wirklich?

Größere Eigenkapitalpuffer – Zwar sind im Rahmen des Regulierungspakets zur Umsetzung von Basel III durch die CRD IV (Capital Requirements Directive IV) zusätzlich zu den Mindesteigenmittelanforderungen unterschiedliche Kapitalpuffer eingeführt worden (für systemische Risiken, zum Kapitalerhalt, als antizyklischer Kapitalpuffer, für global und anderweitig systemrelevante Institute). Diese sind jedoch auf risikogewichtete Aktiva bezogen. Und die Frage ist, ob die bankeigenen Modelle die Risiken dieser Aktiva überhaupt richtig und vollständig abschätzen (können): »Zum einen ist die Frage, welche Forderungen in welchem Umfang mit Eigenkapital unterlegt werden müssen, in hohem Maß politisiert. Es wird befürchtet, dass höhere Eigenkapitalanforderungen die Finanzierungskosten für bestimmte Schuldner erhöhen könnten. Aus wirtschaftspolitischer Sicht relevant ist allerdings die Frage, inwiefern die Eigenkapitalregulierung dazu beiträgt, Risiken für die Stabilität des gesamten Finanzsystems zu reduzieren. Vieles spricht dafür, dass der gesamtwirtschaftliche Effekt höheren Eigenkapitals positiv ist ... Zum anderen ist die Messung von Bankrisiken in hohem Maß mit Unsicherheiten behaftet. Die von den Banken verwendeten Risikomodelle sind entsprechend komplex und damit für die Aufseher unübersichtlich. Um die Risikogewichte für eine Großbank zu ermitteln, sind außerordentlich umfangreiche Berechnungen erforderlich.« (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2012, S. 162) Und es gibt politische Vorgaben, etwa bei Risikogewichten von null bei Anleihen von Staaten, die man tendenziell als insolvent bezeichnen kann – siehe Griechenland.

Der Hinweis auf die überbordende Komplexität solcher Regelungen und die daraus abgeleiteten quantitativen Vorgaben als mögliche Treiber zukünftiger Krisen wird sogar von an verantwortlichen Stellen wirkenden Zentralbankern selbst gegeben. So hat der heutige Chefökonom und frühere Exekutivdirektor für Finanzmarktstabilität der Bank of England, Andrew Haldane, in einem vielbeachteten Vortrag 2012 vor zahlreichen Zentralbankpräsidenten in Jackson Hole darauf hingewiesen. Er kommt zu dem Schluss, dass die derzeitige Finanzmarktregulierung zu kompliziert ist

und der Versuch zur Quantifizierung sämtlicher Risiken zu einer Scheingenaugkeit führt und damit Sicherheit nur vortäuscht: »Modern finance is complex, perhaps too complex. Regulation of modern finance is complex, almost certainly too complex. That configuration spells trouble. As you do not fight fire with fire, you do not fight complexity with complexity. Because complexity generates uncertainty, not risk, it requires a regulatory response grounded in simplicity, not complexity.« (Haldane und Madouros 2012, S. 19)

Das Problem der Ermittlung solcher komplexer Strukturen, wie z.B. die Ermittlung von Risikogewichten, umgeht man, wenn es zu einer verpflichteten Anhebung der Eigenkapitalquote insgesamt kommt – wie sie auch von zahlreichen Kritikern des bestehenden Regelwerks gefordert wird.⁶ Nach den Regelungen von Basel III ist vorgesehen, dass in Zukunft auch eine sogenannte Verschuldungsgrenze (Leverage Ratio) zusätzlich eingeführt werden soll. Danach müssen die eigenen Mittel einer Bank mindestens 3% der Gesamtanlagen einer Bank ausmachen. Nach Haldane wären allerdings eher 7%, nach Admati und Hellwig sogar 20% erforderlich. Mit einer solch einfachen Regel wären auch die Probleme von bankinternen Rechenmodellen zur mathematischen Abbildung komplexer Risiken vermeidbar.

Makroprudenzielle Aufsicht – Nur durch die Verbindung der Bankenunion mit der makroprudenziellen Analyse lassen sich vorausschauend Krisen weitgehend verhindern. Auch wenn sich durch eine solch umfassende Kombination von supranationalen Gesichtspunkten mit einheitlichen Regelungen für die Teilnehmerstaaten der Bankenunion mit Aspekten der Makroaufsicht wohl nicht alle Risiken für die zukünftige Entwicklung der Finanz- bzw. Bankenwelt ausschließen lassen, dürfte sich die Wahrscheinlichkeit des Eintritts und die Auswirkungen systemrelevanter Auswüchse reduzieren. Während also die Elemente der Bankenunion vor allem ex post Wirkungen erzielen können, kommt damit der makroprudenziellen Analyse eine entscheidende Bedeutung für die Systemstabilität unseres geldbasierten Wirtschaftssystems zu. Allerdings befindet sich diese Analyse noch im Aufbau. So sind zwar die Institutionen sowohl auf europäischer Ebene (Europäischer Systemrisikorat, ESRB) als auch nationaler Ebene (Ausschusses für Finanzstabilität) bereits tätig, aber das Analyseinstrumentarium ist noch ausbaufähig.⁷ Dies betrifft weniger die Menge an verfügbaren historischen Datensätzen, als vielmehr die Fähigkeit, aus den vorhandenen Daten brauchbare Prognosen über zukünftige krisenhafte Tendenzen ableiten zu können. Und zwar so rechtzeitig, dass auf dieser Grundlage auch ge-

⁶ Vgl. exemplarisch das auch in den Medien oft besprochene Werk von Admati und Hellwig (2013).

⁷ Inzwischen hat der 2013 gegründete Ausschuss für Finanzstabilität seinen ersten Bericht vorgelegt, in dem auch weitere Risikofelder benannt werden (vgl. Ausschuss für Finanzstabilität 2014).

samtwirtschaftliche oder auch regulatorische Maßnahmen ergriffen werden können.

Krisenhafte Szenarien könnten sich aktuell etwa aus folgenden Entwicklungen ergeben:

- Blasenartige Entwicklungen bei Vermögenspreisen (Aktien, Anleihen, Rohstoffe, Immobilien) durch eine übermäßige Liquiditätsversorgung. In der Entstehung solcher Vermögenspreisblasen liegen nicht nur die Anfänge der aktuellen Auswirkungen der Finanzkrise (Subprime-Markt in den USA; Immobilienboom in Spanien), sondern auch in der Historie zeigen sich immer wieder solche Entwicklungen.⁸ Vermögenspreisblasen, die vor allem durch eine zu lockere Geldpolitik begründet sind.
- Ein dauerhaftes Niedrigzinsumfeld oder drastisch ansteigende Zinssätze bei einem Anziehen der Zinssituation in den USA und einer daraus folgenden veränderten Einschätzung auch in Europa. Das Niedrigzinsumfeld belastet den Zinsüberschuss, da gut verzinste Anlagen durch niedrigverzinsten Aktive ersetzt werden. Damit ist nicht auszuschließen, dass Banken riskantere Ertragsquellen in ihr Portfolio dazu suchen (»Search for Yield«). Aus makroprudenzieller Sicht birgt dies die Gefahr latenter Vermögenspreisblasen, insbesondere bei gleichgerichtetem Verhalten der Investoren. Bei geringen Margen und der derzeitigen flachen Zinsstrukturkurve wird zudem der Anreiz erhöht, die Zinsstruktur über vermehrte Fristentransformation verstärkt auszunutzen, um der Minderung des Zinsergebnisses entgegenzuwirken (und sich damit aus mikroprudenzieller Sicht verletzlicher gegen plötzliche Zinssteigerungen zu machen). Andererseits bergen kräftige und schnelle Zinsanhebungen die Gefahr von Zinsänderungsrisiken, wie sie etwa im Basel-II-Zinsschock gemessen werden.
- Wechselkursbedingte Risiken durch einen Währungskrieg – sowohl bezogen auf die Realwirtschaft als auch in Bezug etwa auf Fremdwährungsrisiken bei Banken.

Aber auch längerfristige Trends sind zu beobachten, zu analysieren und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Finanzsektor zu untersuchen, um gegebenenfalls prophylaktisch auf die dadurch ausgelösten Gefährdungen reagieren zu können. Ein Beispiel hierfür wäre etwa die Veränderung im Bevölkerungsaufbau. Für alle diese Entwicklungen benötigt die makroprudenzielle Aufsicht geeignete Analyse- und Prognoseinstrumente. Allerdings sind hier die Möglichkeiten noch deutlich ausbaufähig. So formulierte Stefan Ingves, Präsident der Zentralbank Schwedens und Vorsitzender des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, dass man nicht davon ausgehen könne, dass von Beginn an alles perfekt funktioniere (vgl. Börsen-Zeitung 2014b).

⁸ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014a). Grundlage des Berichts ist das vorzeitige Zitieren von Forschungsergebnissen einer Studie von M. Schularick, A. Taylor und O. Jordà zu Preisblasen auf dem Immobilienmarkt über einen Zeitraum von 140 Jahren in 14 Ländern.

Fazit

Ob die Abwicklung einer Bank durch die älteren nationalen und neueren EU-weiten rechtlichen Regelungen tatsächlich gelingt, bleibt abzuwarten. Restrukturierungsgesetz, Abwicklungsrichtlinie und SRM bieten zunächst formale Abwicklungsinstrumente an, die sich noch in ihrer praktischen Eigenschaft erweisen müssen. Sicher scheint dagegen, dass der einheitliche Aufsichtsmechanismus und die damit verbundene Bankenaufsicht im Rahmen der Europäischen Zentralbank weiter entwickelt werden muss. Die Erwartungen an die Bankenunion als Instanz zur Vermeidung zukünftiger Systemkrisen sind aber deutlich zu hoch angesetzt (vgl. Börsen-Zeitung 2014a). Ob man allerdings die Bankenunion selbst als »Systemrisiko« bezeichnen muss, scheint ebenfalls überzogen.⁹ Ziel muss vielmehr die Einrichtung einer Bankenaufsicht als supranationale Institution sein, die von einer eindeutigen (geld)politischen Unabhängigkeit geprägt ist.

Literatur

Admati, A. und M. Hellwig (2013), *Des Bankers neue Kleider*, FinanzBuch Verlag, München.

Ausschuss für Finanzstabilität (2014), *Erster Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland*, Juni, Berlin, online verfügbar unter: http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Bericht_Studie/afs_jahresbericht_2014.pdf?__blob=publicationFile.

Börsen-Zeitung (2014a), »Draghi hofft auf früheres Erkennen von Risiken«, 13. Februar.

Börsen-Zeitung (2014b), »Makro-Aufsicht noch in den Kinderschuhen«, 21. Mai.

Demary, M. (2013), »Vernetzung der Banken und systemische Risiken: Wege zur Lösung des »Too-Interconnected-to-Fail«-Problems«, *Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung* 82(4), 57–72.

Deutsche Bundesbank (2013), »Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion«, *Monatsbericht*, Juli, 15–34.

Deutsche Bundesbank (2014), »Die neuen europäischen Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten«, *Monatsbericht*, Juni, 31–57.

Dombret, A. (2014), »Das Streben nach Stabilität – Regeln und Märkte im Spiegel der Krise«, Rede beim Münchner Seminar des ifo Instituts, 27. Januar 2014, online verfügbar unter: http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2014/2014_01_27_dombret.html.

Europäische Kommission (2014), »Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion: Europäisches Parlament und Rat signalisieren Zustimmung zum Kommissionsvorschlag für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus«, Brüssel, 20. März, online verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-77_de.htm.

Europäische Zentralbank (2014), *SSM-Quartalsbericht* 2014/1, online verfügbar unter: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmqr20141.de.pdf>.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014a), »Am Häusermarkt braut sich etwas zusammen«, 18. Juni.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014b), »Bankenunion als Systemrisiko«, 28. Mai.

⁹ Vgl. die Ausführungen des Präsidenten des Bundesverbandes der Volks- und Raiffeisenbanken, Uwe Fröhlich, Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014b).

Haldane, A. und V. Madouros (2012), »The dog and the Frisbee«, Vortrag auf dem Symposium »The changing policy landscape«, Jackson Hole, Wyoming, 31. August.

Handelsblatt online (2013), »Widerstand gegen EU-Bankenunion«, 14. September, online verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/bankenabwicklung-widerstand-gegen-eu-bankenunion/8790692.html>.

Handelsblatt (2014), »Merkel warnt vor Risiken durch Schattenbanken«, 3. Juni.

Hartmann, U. und J. Syring (2014), »Das Jahr 2014 – Zeitenwende für die europäische Aufsichtspraxis«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (3), 121–124.

Hennersdorf, A., M. Fehr und S. Wettach (2014), »Bankenunion. Auf wackligen Füßen«, *Wirtschaftswoche* (14), 28–32.

Hüther, M. et. al. (2009), *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise*, Gutachten für das Bundesministerium für Finanzen, Köln, online verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/de/studien/gutachten/beitrag/63718?highlight=Bankenaufsicht>.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland*, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden.

Tröger, T. (2013), »Der einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM) – Allheilmittel oder quacksalberische Bankenregulierung?«, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft* (6), 373–436.

Weidmann, J. (2014), »Die Währungsunion als Stabilitätsunion«, Rede am Duitsland Instituut Amsterdam, 7. April 2014, online verfügbar unter: http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2014/2014_04_07_weidmann.html.

Zeitler, F.-Chr. (2014), »Voraussetzungen für eine effektive Bankenunion«, *ifo Schnelldienst* 67(10), 16–22.