

BANKENRETTUNG

- DER RICHTLINIENVORSCHLAG DER EU-KOMMISSION

EINE KURZANALYSE

AM 6. JUNI HAT DIE EU-KOMMISSION EINEN RICHTLINIENVORSCHLAG¹ ÜBER DIE WIEDERHERSTELLUNG UND ABWICKLUNG VON BANKEN ERLASSEN. DIE KOMMISSION SCHLÄGT DARIN MASSNAHMEN VOR, DIE SICHERSTELLEN SOLLEN, DASS BANKENINSOLVENZEN IN DER EU BEWÄLTIGT WERDEN KÖNNEN, OHNE DIE FINANZSTABILITÄT ZU GEFÄHRDEN UND OHNE DIE STEUERZÄHLERINNEN WIE BISHER ZU BELASTEN. GLEICHZEITIG IST AUCH EIN VERFAHREN FÜR GRENZÜBERSCHREITENDE GROSSBANKEN, DIE SICH IN SCHWIERIGKEITEN BEFINDEN, VORGESEHEN.²

Die Finanz- und Wirtschaftskrise bewirkte ein Umdenken bei der EU-Kommission, die seit den 90-er Jahren des vorigen Jahrhunderts der Selbstregulierungskraft der Märkte ihr Vertrauen geschenkt hatte. Im Zuge der Krise zeigte sich nämlich, dass das Problem „too big to fail“, also zu groß, um in Konkurs zu gehen, überhaupt nicht in

betrug das Geschäftsvolumen weltweit 67 Bio US-Dollar, während es 2007 62 Bio US-Dollar ausmachte.³

Die Finanzkrise hat Europa vor Augen geführt, dass sich die Schieflage eines Instituts weit über die Grenzen eines Landes auswirken kann. Und: Europa hatte kein System für den Umgang mit einer derartigen Situation,

Wie will die EU-Kommission ein nächstes „bail-out“ vermeiden? Die Versprechungen sind optimistisch: Kommissionspräsident Barroso: „Der heutige Vorschlag ist ein entscheidender Schritt hin zu einer Bankenunion in der EU und wird einen verantwortungsvolleren Bankensektor hervorbringen. Dies wird in Zukunft innerhalb der EU zu Stabilität und Vertrauen beitragen, da wir daran arbeiten, unsere miteinander verflochtenen Volkswirtschaften zu stärken und weiter zu integrieren.“ Binnenmarktkommissar Michel Barnier betont, dass ... den Behörden die nötige Handhabe [ge]geben [werden muss], damit sie Banken Krisen in Zukunft angemessen bewältigen können. Andernfalls werden am Ende wieder die Bürger die Zechen zahlen, während die Banken weitermachen wie bisher, weil sie sich darauf verlassen können, gerettet zu werden.“

Der neue Vorschlag beruht auf zwei Grundpfeilern: In Zukunft sollen die nationalen Aufsichtsbehörden über geeignete Kompetenzen für rasche Eingriffe verfügen, wenn Probleme auftreten. Und: Die unverzichtbaren Funktionen der Bank sollen aufrecht erhalten werden können, während die Kosten für die Restrukturierung und Abwicklung nicht mehr von den SteuerzahlerInnen, sondern von den EigentümerInnen und GläubigerInnen der Bank getragen werden.

Das Restrukturierungs- und Abwicklungssystem setzt sich aus drei Bausteinen zusammen: Prävention, Frühintervention und Abwicklung.

a) Die Präventionsphase umfasst die Aufstellung von Sanierungsplänen, die festlegen, welche Maßnahmen bei einer Verschlechterung der Finanzlage vorgesehen werden, um die Lebensfähigkeit wieder herzustellen. Ergänzend dazu erarbeiten die Aufsichtsbehörden Abwicklungspläne, die auf die Erhaltung

Im Zuge der Krise zeigte sich nämlich, dass das Problem „too big to fail“, also zu groß, um in Konkurs zu gehen, überhaupt nicht in die gesetzgeberischen und regulatorischen Überlegungen der EU-Kommission Eingang gefunden hatte.

die gesetzgeberischen und regulatorischen Überlegungen der EU-Kommission Eingang gefunden hatte. Im Vertrauen darauf, dass am Ende der Staat (also die SteuerzahlerInnen) ohnehin einspringen würden, gingen die Finanzinstitutionen Risiken ein, deren Tragweite sie letztendlich selbst nicht mehr einschätzen konnten. Dass die Banken dem „moral hazard“ verfielen, blieb bis 2008 unbemerkt bzw. verhallen die Warnungen von Aufsichtsbehörden und Ökonomen ungehört. Die SparerInnen folgten nur zu gerne der Anregung „Lassen Sie ihr Geld arbeiten“. Und das Volumen spekulativer Anlageformen hat sich nach dem Platzen der Blase noch erhöht. So beträgt laut Bank für Internationalen Zahlungsausgleich das derzeit gehandelte Volumen auf den außerbörslichen Derivatmärkten 708.000.000.000.000 US-Dollar, das entspricht dem 10-fachen des Bruttoinlandsproduktes des gesamten Welt. Also viel Luft und wenig Reales. Auch die Schattenbanken – also jene Finanzinstitute, die zwar mit bankähnlichen Geschäften aktiv sind, aber außerhalb des eigentlichen Bankensystems arbeiten, und deswegen auch nicht deren Regeln unterworfen sind – waren aktiver als vor der Krise: Ende 2011

die nationalen Aufsichtsbehörden hatten gar keine gesetzliche Handhabe einzugreifen, selbst wenn sie es gewollt hätten. Im Laufe der Finanz- und Wirtschaftskrise ist es zum Ausfall mehrerer Großbanken (Fortis, Lehman Brothers, isländische Banken, Anglo Irish Bank, Dexia) gekommen. Erst dadurch wurden die gravierenden Mängel in den vorhandenen Regelungen zur Kenntnis genommen. Ohne Mechanismen für eine geordnete Liquidation fanden die EU-Mitgliedstaaten keinen anderen Ausweg, als Rettungspakete für ihren Bankensektor aufzulegen, um die notwendigen Finanzdienstleistungen für BürgerInnen und UnternehmerInnen aufrecht zu erhalten. Dafür hat die EU-Kommission von Oktober 2008 bis Oktober 2011 die enorme Summe von 4,5 Billionen Euro an staatlichen Beihilfemaßnahmen genehmigt, das entspricht rund 35% des EU-Bruttoinlandsproduktes⁴. 2008-2010 wurden davon 1,6 Bio Euro (9,8 % des EU-BIP) an Garantien und Liquiditätsstützungen und 409 Mrd Euro (3,3 % des EU-BIP) an Kapitalstützungsmaßnahmen auch abgerufen (13% des EU-BIP).⁵ Deshalb einigten sich die G20-Staaten, dass ein Rahmen für Krisenverhütung und Krisenmanagement eingerichtet werden muss⁶.

der kritischen Funktionen abzielen. Sie müssen auf Gruppenebene und für die Ebene der einzelnen Institute ausgearbeitet werden. Werden Abwicklungshindernisse festgestellt, kann die Aufsichtsbehörde eine geeignete Umstrukturierung verlangen.

- b) Die aufsichtsbehördliche Frühintervention soll verhindern, dass sich finanzielle Schwierigkeiten verstärken. Die Eingriffskompetenz wird ausgelöst, wenn ein Finanzinstitut die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen nicht erfüllt oder nicht erfüllen wird. In diesem Fall kommen die Maßnahmen zur Anwendung, die im Sanierungsplan vorgesehen sind. Die Aufsichtsbehörde kann vorübergehend einen Sonderverwalter bestellen, wenn sich die Finanzlage trotz dieser Maßnahmen verschlechtert. Seine vorrangige Aufgabe ist die Stabilisierung des Instituts und die Herstellung einer soliden Unternehmensführung.
- c) Die letzte Phase kommt schließlich zum Tragen, wenn sich die Lage dennoch derart verschlechtert, dass die Bank von einem Ausfall bedroht ist. Hier betont die EU-Kommission erfreulicher Weise, dass das öffentliche Interesse den Eigentumsrechten der AktionärInnen vorgeht. Und benennt dieses auch konkret, nämlich vor allem Zugang zu unverzichtbaren Bankfunktionen, finanzielle Stabilität, Integrität der öffentlichen Finanzen. In diesem Fall übernimmt die Aufsichtsbehörde die Kontrolle über das Institut und leitet die Abwicklung ein. Dabei gibt es mehrere Optionen, nämlich die Unternehmensveräußerung; die Errichtung eines Brückeninstituts, auf das die guten Vermögenswerte oder wesentlichen Funktionen der Bank übertragen werden, während die Bank mit den schlechten Vermögenswerten liquidiert wird; eine Bilanzbereinigung durch Übertragung der schlechten Vermögenswerte auf eine neue Zweckgesellschaft, wobei diese Maßnahme nur zusammen mit Restrukturierungsmaßnahmen wie Unternehmensveräußerung oder Brückeninstitut eingesetzt werden darf, um eine unzulässige Beihilfe auszuschließen; schließlich das „bail-in“, dh die Rekapitalisierung der Bank durch Löschung oder Verwässerung von Anteilen und Forderungsreduktion oder Umwandlung in Anteile. Damit soll sichergestellt werden, dass die Bank ihre Dienstleistungen weiterhin erbringen kann, ohne eine

Rettung mit Steuergeldern notwendig zu machen. Zu diesem Zweck werden die Banken verpflichtet, in ihren Bilanzen einen Mindestbestand an Verbindlichkeiten zu führen, auf die die „bail-in“ Befugnisse angewandt werden können, wobei diese Verbindlichkeiten in einer

Die Vorschläge zur Bankenrestrukturierung und -abwicklung werden von der AK begrüßt, da sie dazu beitragen, die Mitgliedstaaten aus der Zwangslage zu befreien, systemische Banken retten zu müssen.

Hingegen ist die Fondslösung auf ersten Blick wenig geeignet, das Problem des „mo-

Kosten für die Restrukturierung und Abwicklung sollen nicht mehr von den SteuerzahlerInnen, sondern von den EigentümerInnen und GläubigerInnen der Bank getragen werden.

im Voraus festgelegten Reihenfolge entsprechend der Rangordnung der Forderungen abgeschrieben werden.

Für grenzüberschreitend tätige Banken ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden vorgesehen, indem ein Abwicklungskollegium unter Leitung der für die Gruppenabwicklung zuständigen Behörde eingerichtet wird. Der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) soll vorläufig nur vermittelnde Funktion zukommen. Im Rahmen der Bankenunion soll in weiterer Folge ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus eingeführt werden, in dessen Zentrum die EZB schrittweise Aufsichtsfunktionen übernimmt.

Wer zahlt am Ende? Selbstverständlich verursacht auch die Abwicklung Kosten, wie bspw die Errichtung einer Brückenbank, die für ihre Tätigkeit Kapital oder kurzfristige Darlehen braucht. Da voraussichtlich eine Finanzierung über die Märkte nicht möglich sein wird, und Steuergelder gerade nicht zum Einsatz kommen sollen, sieht die EU-Kommission die Gründung von Abwicklungsfonds vor, die durch die Banken ausgestattet werden. In 10 Jahren sollen sie 1% der gedeckten Einlagen erreichen. Die Mittel daraus dürfen nur zur Unterstützung der Reorganisation oder Abwicklung verwendet werden, nicht zur Bankenrettung. Bei grenzüberschreitenden Fällen ist die gegenseitige Unterstützung der nationalen Abwicklungsfonds vorgesehen, und als „Endziel“ der Bankenunion eine Möglichkeit der Kapitalisierung von Banken über den ESM. Ergänzend dazu sollen die Einlagensicherungssysteme finanzielle Mittel für den Schutz von KleinanlegerInnen bereitstellen, beide (also Einlagensicherung und Abwicklungsfonds) dürfen von den Mitgliedstaaten sogar miteinander verschmolzen werden, wenn garantiert ist, dass das Sicherungssystem weiterhin eine Entschädigung für Ausfälle von KleinanlegerInnen gewährleisten kann.

ral hazard“ zu lösen. Bei systemischen Krisen könnte der Fonds außerdem in einem illiquiden Markt ebenfalls mit Liquiditätsproblemen konfrontiert sein bzw Liquiditätsprobleme verschärfen. Die Möglichkeit, den Abwicklungsfonds mit den Einlagensicherungssystemen zu fusionieren, lehnt die AK ab. Denn die Risikopräferenzen der SparerInnen können nicht denen der professionellen EigentümerInnen und GläubigerInnen gleichgesetzt werden: SparerInnen sind nicht in der Lage, ein Kreditinstitut so zu analysieren und zu prüfen, wie dies bei EigentümerInnen und professionellen GläubigerInnen erwartet werden muss. Einlagen stellen außerdem die Basis des Zahlungsverkehrs dar und sind auch diesem Grund besonders schützenswert. Durch eine derartige Fusion würden die SteuerzahlerInnen – über Haftungen des Staates für die Einlagensicherungssysteme – am Ende womöglich wieder zur Kassa gebeten.

Viel wichtiger wäre es, grundlegende Maßnahmen ins Auge zu fassen, die die Anfälligkeit der Finanzmärkte für systemische Krisen und „moral hazard“ verringern. Beispiele dafür wären ua die Einführung einer europäischen Finanztransaktionssteuer oder die Einhebung einer europäischen Bankenabgabe, die Erhöhung der Verlusttragungskapazität von Banken sowie eine Trennung des Spar- und Einlagengeschäfts von den übrigen Bankgeschäften.

Susanne Wixforth, Abteilung Wirtschaftspolitik

- 1) COM(2012) 280
- 2) Grundsätzliche Überlegungen aus österreichischer Sicht, s. Standpunkte 3/2012
- 3) APA, 19.11.2011
- 4) Pressemitteilung EU-Kommission, 6.6.2012
- 5) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/supplementary_tables_financial_turmoil
- 6) G20 (2009), Pittsburgh, <http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/pittsburgh.pdf>, für systemisch wichtige Finanzinstitute und G20 (2010), Seoul, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.pdf> für alle Finanzinstitute