

Mario Straßberger, Larysa Sysoyeva

Die aktuellen Entwicklungen der Bankenaufsicht im Lichte der Stabilität des Finanzsystems

Die globale Finanzkrise hat deutlich gezeigt, dass der Banken- und Finanzsektor angemessen reguliert werden muss. Dabei kommt es vor allem darauf an, die Stabilität des Finanzsystems zu sichern. Die Autoren gehen zunächst der Frage nach, was unter Finanzstabilität zu verstehen ist, und untersuchen dann die jüngsten Reformen der Bankenaufsicht daraufhin, inwiefern sie die Stabilität des Finanzsystems verbessern können. Es zeigt sich, dass nicht alle Maßnahmen dazu geeignet sind.

Ein hochentwickelter und stabiler Finanzsektor ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die prosperierende Entwicklung einer Volkswirtschaft bzw. eines Währungsraums. Bis 2007, also unmittelbar vor Ausbruch der globalen Finanzkrise, hatte sich im Vergleich zu 1980 das Verhältnis der globalen finanziellen Vermögenswerte zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) verdreifacht; es wuchs von 120% des BIP bis auf 365%.¹ Dieser Befund verdeutlicht die enorm gewachsene Bedeutung des inzwischen hochgradig vernetzten Finanzsektors für die Weltwirtschaft. Die Finanzkrise ab 2008 und ihr Übergreifen auf den realen Sektor haben schließlich die gegenseitigen Abhängigkeiten unübersehbar vor Augen geführt. Um die Auswirkungen der Krise zu überwinden, waren in bis dahin ungekanntem Ausmaß staatliche Hilfs- und Stabilisierungsmaßnahmen notwendig. Nicht nur in Europa wurde das Bankensystem mit enormen öffentlichen Mitteln gestützt. Diese Erfahrungen mündeten schließlich in einer deutlich schärferen Regulierung der Banken.

Acht Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise ist das europäische Bankensystem robuster geworden. Die Banken

1 Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (Hrsg.): Trade and Development Report 2013, New York, Genf 2013, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/trd2013_en.pdf (12.9.2015), S. 17.

verfügen über mehr und qualitativ hochwertigere Eigenmittel (Kernkapital). Der Finanzsektor, insbesondere das Bankensystem, könnte sich aber in seiner weiteren Entwicklung jederzeit wieder destabilisieren. Eines der vorrangigen Ziele der Bankenaufsicht besteht daher im Streben nach Gewährleistung von Finanzstabilität.

Was ist unter „Finanzstabilität“ zu verstehen?

Der Begriff Finanzstabilität wird teils unterschiedlich interpretiert. Die Europäische Zentralbank (EZB) definiert die finanzielle Stabilität als den Zustand, in dem das Finanzsystem in der Lage ist, finanziellen Ungleichgewichten zu widerstehen. Dadurch werden die Wahrscheinlichkeit von Störungen im Finanzvermittlungsprozess sowie die möglichen Auswirkungen auf das gesamte Finanzsystem oder gar die Realwirtschaft reduziert.² „Die Bundesbank definiert Finanzstabilität als die Fähigkeit des Finanzsystems, die zentrale makroökonomische Funktion – insbesondere die effiziente Allokation finanzieller Mittel und Risiken sowie die Bereitstellung einer leistungsfähigen Finanzinfrastruktur – jederzeit reibungslos zu erfüllen und dies gerade auch in Stresssituationen und Umbruchphasen.“³

Die Stabilitätsaussage bezieht sich in beiden Definitionen auf das Finanzsystem. Als System zum Austausch von Zahlungsströmen gehört zum Finanzsystem neben den Zentralbanken vor allem der Finanzsektor. Dazu wiederum zählen Finanzintermediäre, wie Banken, Versicherungen und Vermögensverwalter, sowie Finanzmärkte, wie

2 Vgl. European Central Bank (Hrsg.): Financial Stability Review, Juni 2005, Frankfurt a.M. 2005, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview200506en.pdf?36d9d0bd7b1411a86521de59e028d6c> (6.10.2015).

3 Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Finanzstabilitätsbericht 2012, Frankfurt a.M. 2012, https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Finanzstabilitaetsberichte/2012_finanzstabilitaetsbericht.pdf?__blob=publicationFile (12.10.2015), S. 5.

Prof. Dr. rer. pol. Mario Straßberger ist Professor für Finanzwirtschaft und Finanzdienstleistungen an der Hochschule Zittau/Görlitz.

Larysa Sysoyeva, Ph.D., ist Assistant Professor am Lehrstuhl für Bankwesen an der Ukrainischen Bankakademie der Nationalbank der Ukraine.

der Geldmarkt und der Kapitalmarkt. Auf die Stabilität all dieser Institutionen zielt der Begriff Finanzstabilität also schlussendlich ab. Er ist damit sehr weit gefasst. Obwohl unter Finanzstabilität nicht allein die Stabilität des Bankensystems zu verstehen ist, soll dennoch besonderes Augenmerk auf das Bankensystem und seine Regulierung gelegt werden, da es eine zentrale Rolle im Finanzsektor einnimmt.⁴ In der theoretischen Diskussion zur Stabilität von Finanzsystemen wird nach systemischen und situationalen Ansätzen differenziert.⁵

Der erste Ansatz beruht auf einem systemischen Konzept. Dies wird damit begründet, dass die Finanzstabilität vorrangig die Fähigkeit des Bankensystems darstellt, endogenen und exogenen Schocks (z.B. der Insolvenz einer Bank) standzuhalten.⁶ Die Vertreter des zweiten Ansatzes verstehen unter Finanzstabilität das Gegenteil von finanzieller Instabilität.⁷ Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass das Bankensystem seine Kernfunktionen der Allokation finanzieller Ressourcen und der Transformation von Losgrößen, Fristen und Risiken nicht mehr ausreichend erfüllen kann. Eine Instabilität des Bankensystems hat in der Regel auch Schäden für die Volkswirtschaft zur Folge (negative externe Effekte). Im Folgenden werden beide Ansätze funktionell zusammengefasst.

Die globale Finanzkrise ab 2008 hat gezeigt, dass das Bankensystem besonders anfällig gegenüber exogenen Schocks ist. Es ist normalerweise in der Lage, derartige Schocks bis zu einem bestimmten Niveau (kritische Schwelle) zu absorbieren und zu neutralisieren. Ist der Schock allerdings zu groß, kann er zur Destabilisierung des Bankensystems, des Finanzsektors und schließlich zur finanziellen Instabilität führen. Zu den exogenen Ursachen für eine finanzielle Instabilität gehören makroökonomische Risiken und Ereignisse aus dem nicht-wirtschaftlichen Umfeld (z.B. Naturkatastrophen, politische Ereignisse). Wie im Falle der jüngsten Finanzkrise kommen zu exogenen Schocks oft endogene Ursachen im Bankensystem hinzu, die eine finanzielle Instabilität begünstigen. Endogene Ursachen sind etwa in unzureichender Liquidität, operationellen Mängeln, Vermögenskonzentrationen oder unzureichender Ausstattung mit Eigenkapital begründet.

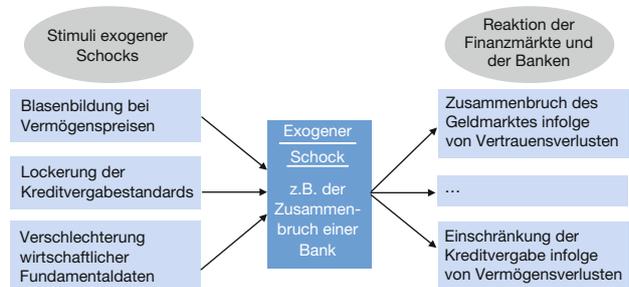
4 Auch die Stabilität anderer Akteure, vor allem solcher, die momentan noch nicht einer Regulierung unterliegen, wie z.B. Hedgefonds, ist für die Stabilität des Finanzsystems essenziell.

5 Vgl. F. Mishkin: Global Financial Instability: Framework, Events, Issues, in: Journal of Economic Perspectives, 13. Jg. (1999), S. 3-20.

6 Vgl. R. Ferguson: Should financial stability be an explicit central bank objective?, in: BIS Paper, 18. Jg. (2003), S. 7-15.

7 Vgl. B. Bernanke: Should Central Banks Respond to Movements in Asset Prices?, in: The American Economic Review, 91. Jg. (2001), H. 2, S. 253-257; vgl. J. Chant: Financial stability as a policy goal, in: J. Chant, A. Lai, M. Illing, F. Daniel: Essays on Financial Stability, <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/01/tr95.pdf>. (9.11.2015).

Abbildung 1
Stimuli und Reaktionen auf exogene Schocks



Quelle: Eigene Darstellung nach S. Mitra: Toward Operationalizing Macroeprudential Policies. When to Act?, in: Global Financial Stability Report, International Monetary Fund, Washington DC 2011, S. 103-162.

Die Lehman-Brothers-Insolvenz zeigt, dass ein ausreichend großer exogener Schock nur der Anstoß zu einer Finanzkrise ist. Das eigentliche Krisenszenario kommt durch die Reaktionen der Banken und der Finanzmärkte auf diesen Schock zustande. Der Internationale Währungsfonds (IWF) unterscheidet dabei zusätzlich drei Arten von Entwicklungen innerhalb des Finanzsystems, die einen exogenen Schock stimulieren (vgl. Abbildung 1). Die potenziellen Risiken für Instabilitäten des Bankensystems in den EU-Ländern sind seit einigen Jahren sehr hoch. Aus dem jüngsten Finanzstabilitätsbericht der EZB geht hervor, dass die Finanzmarktstabilität auch von außerhalb des Finanzsektors bedroht ist.⁸ Die Tabelle 1 gibt die Hauptrisiken für die Finanzstabilität im Euroraum wieder. Sie zeigt, dass die EZB aktuell das Risiko von Stress- und Ansteckungseffekten in einem schnell wachsenden Schattenbankensektor als deutlich gestiegen ansieht.

Regulierung in der Postkrisenzeit

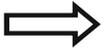
Nach Ausbruch der Finanzkrise wurden durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht sowie europäische und nationale Behörden einige regulatorische Veränderungen vorgenommen, um die Stabilität des Bankensystems zu verbessern. Die Bankenregulierung der letzten Jahre war aus folgenden Gründen erforderlich:⁹

- Die Insolvenz einer Bank kann wegen der starken geschäftlichen Verflechtungen im Finanzsektor ein negatives Signal über die Zahlungsfähigkeit anderer Banken geben und zu einer systemischen Krise durch fehlen-

8 Vgl. European Central Bank (Hrsg.): Financial Stability Review, Mai 2015, Frankfurt a.M. 2015, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview201505.en.pdf?3cd887eb74f562fc8db70554df5b01ca> (5.11.2015).

9 Vgl. im Folgenden auch T. Hartmann-Wendels, A. Pfingsten, M. Weber: Bankbetriebslehre, 6. Aufl., Berlin 2014, S. 312 ff.

Tabelle 1
Hauptrisiken für die Finanzstabilität im Euroraum

Systemische Risiken	Aktuelles Niveau und Entwicklung
1. Abrupter Rückgang der Risikoprämien, verstärkt durch niedrige Liquidität auf den Sekundärmärkten	
2. Schwache Rentabilitätsaussichten für Banken und Versicherungen in einem Umfeld niedrigen Wachstums	
3. Anstieg der Bedenken über die Schulden-tragfähigkeit des staatlichen und des Unternehmenssektors im Umfeld niedrigen Wachstums	
4. Potenzielle Stress- und Ansteckungseffekte in einem schnell wachsenden Schattenbankensektor	

Schwarzer Pfeil: mittleres Risiko; weißer Pfeil: potenzielles systemisches Risiko (Kombination aus Wahrscheinlichkeit und Auswirkung des Risikos über die nächsten 1,5 Jahre).

Quelle: In Anlehnung an European Central Bank (Hrsg.): Financial Stability Review, Mai 2015, Frankfurt a.M. 2015.

des Vertrauens in das gesamte Bankensystem führen.¹⁰ Nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers wurde deutlich, dass der Staat nicht umhin kam, unter massivem Einsatz finanzieller Mittel einzugreifen, um das Bankensystem zu stabilisieren. Darum hat in erster Linie der Staat ein großes Interesse daran, mit neuen, effektiveren Regulierungsmaßnahmen das Systemrisiko zu minimieren. Dazu gehört, dass systemrelevante Banken identifiziert und besonders reguliert werden. Systemrelevant sind Banken dann, wenn sie wegen ihrer Größe, Verflechtung, Komplexität, mangelnden Ersetzbarkeit oder globalen Reichweite als zu groß, um scheitern zu dürfen („too big to fail“), eingestuft werden.¹¹

- Banken neigen zudem oft zu einer hohen Risikobereitschaft. Dies kann zu einem übermäßigen Kreditwachstum, einer übermäßigen Fristentransformation, übermäßigen direkten oder indirekten Risikokonzentrationen, moralischen Risiken und durch Fehlanreize verursachte Exzesse führen. Zudem expandiert der globale Bankensektor und gewinnt zunehmend an volkswirtschaftlicher Bedeutung. Die Banken bieten ein breites und sich rasch veränderndes Spektrum unterschiedlichster Finanzprodukte von zum Teil hoher Komplexität. Die Gewinne der 1000 kapitalstärksten

10 Vgl. L. D. Wall: Too-Big-to-Fail after FDICIA, in: Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review, 78. Jg. (1993), S. 1-14.

11 Vgl. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Hrsg.): Global systemrelevante Banken: Bewertungsmethodik und Anforderungen an die zusätzliche Verlustabsorptionsfähigkeit, Basel 2011.

Institute der Welt sind im Laufe der Jahre 1999 bis 2013 um das 3-Fache gestiegen.¹²

- Speziell in der Eurozone kommt die gestiegene Zahl notleidender Kredite hinzu. Insgesamt hat sich ihr Anteil, vor allem in der Peripherie der Eurozone, von 2009 bis 2014 von 5% auf 13% erhöht. Die griechischen Banken weisen z.B. einen Anteil an notleidenden Krediten zwischen 8,4% bei der Piraeus Bank und 14,7% bei der Eurobank Ergasias auf. Auch bei den italienischen Banken hat sich deren Anteil auf 15,8% erhöht.¹³

Mit Blick auf die vorstehenden Argumente wurde eine neue Strategie der Bankenaufsicht entwickelt, die die Auswirkungen möglicher Insolvenzen von Banken reduzieren und so ein stabileres Bankensystem schaffen soll.

Neue regulatorische Maßnahmen der Bankenaufsicht

Die neuen regulatorischen Maßnahmen fokussieren auf strengere Anforderungen an Quantität und Qualität des Eigenkapitals der Banken und auf neu eingeführte Bestimmungen zur Begrenzung von Liquiditätsrisiken. Als Reaktion auf die Finanzkrise haben die neuen Basel-III-Vorschriften und der Dodd-Frank-Act die Eigenkapitalanforderungen für Banken massiv erhöht. Die neuen Kapitalanforderungen greifen zwar in voller Höhe erst nach einer Übergangsphase von 2015 bis 2018. Die Banken müssen aber schon jetzt nicht nur mehr Eigenkapital, sondern auch Eigenkapital höherer Haftungsqualität vorhalten. Gemäß der Anforderungen von Basel III müssen die Banken eine harte Kernkapitalquote von mindestens 4,5% und eine erweiterte Kernkapitalquote von mindestens 6% (hartes Kernkapital von 4,5% plus zusätzliches weiches Kernkapital in Höhe von 1,5%) ihres Gesamtforderungsbetrags besitzen. Zusammen mit dem Ergänzungskapital in Höhe von 2% muss eine Gesamtkapitalquote von mindestens 8% erfüllt werden. Zu diesen Kapitalquoten addieren sich noch der Kapitalerhaltungspuffer von 2,5% und der antizyklische Kapitalpuffer von 2,5% (beide ab 2019). Kumuliert ergibt sich somit eine Kapitalquote von 13% (vgl. Abbildung 2).¹⁴ Für systemrelevante Banken sind zusätzlich ein Kapitalpuffer und ein Systemrisikopuffer vorgesehen, die nicht addiert werden und höchstens weitere 3,5% betragen.¹⁵ Als systemrelevant wird ein Finanzinstitut mittels eines indikatorbasierten Ansatzes

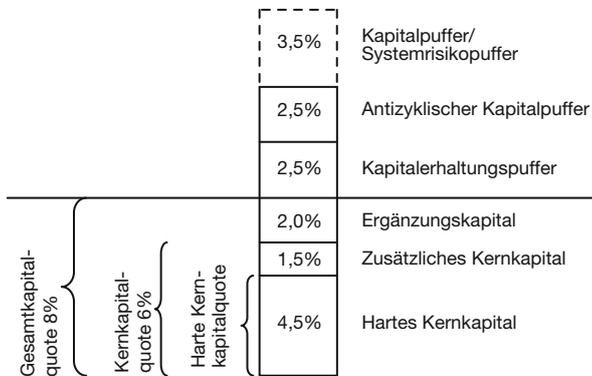
12 Eigene Berechnungen mit Daten aus: Top 1000 World Banks in 1999 - 2013, <http://www.thebanker.com> (17.10.2015).

13 Vgl. o.V.: Veränderte Risiko-Kennzahlen europäischer Banken, in: Die Bank, 2014, H. 11, S. 35-37.

14 Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht, in: Monatsbericht Juni 2013, S. 59 ff.

15 Vgl. T. Hartmann-Wendels et al., a.a.O., S. 340.

Abbildung 2
Kapitalquoten und Kapitalpuffer



Quelle: Eigene Darstellung.

eingestuft, der die Auswirkungen seiner Insolvenz auf die Finanzstabilität und die Realwirtschaft berücksichtigt.¹⁶

Zur Begrenzung von Liquiditätsrisiken der Banken sind erstmals mit der Basel-III-Regulierung zusätzlich Vorschriften über das ausreichende Vorhalten liquider Mittel und über eine Beschränkung der Fristentransformation eingeführt worden. Die Ermittlung der Liquidity Coverage Ratio (LCR) soll sicherstellen, dass Banken über einen ausreichenden Bestand an liquiden bzw. kurzfristig liquidierbaren Aktiva verfügen, um in Stresssituationen ihren Nettoabfluss an liquiden Mitteln über die nächsten 30 Tage zu decken. Die Net Stable Funding Ratio (NSFR) wiederum verlangt, dass langfristige Aktiva durch langfristige Finanzierungsmittel (Eigenkapital oder langfristiges Fremdkapital) gedeckt sind.¹⁷

Im Juni 2012 hat der Europäische Rat außerdem die Errichtung der Europäischen Bankenunion (EBU) beschlossen. Seitdem wurden umfangreiche Kompetenzen und Befugnisse von den nationalen Aufsichtsbehörden auf die europäische Ebene, vor allem zur EZB verlagert. Die EBU selbst besteht aus drei Bausteinen, dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM), dem einheitlichen Bankenabwicklungs- und -restrukturierungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) und dem europäischen Einlagensicherungssystem (European Deposit Insurance Scheme – EDIS). Der SSM gewährleistet seit 2014 die einheitliche Auslegung und Anwendung aller Regeln in der europäi-

schen Bankenaufsicht. Er wird seit 2016 durch den SRM ergänzt, der die Sanierung und geordnete Abwicklung insolventer Banken, auch über Ländergrenzen hinweg, sicherstellt. Der Vorschlag zur Errichtung eines gemeinsamen Einlagensicherungsfonds für alle europäischen Banken wird aktuell erst diskutiert.

Die neuen Befugnisse der EZB in der Bankenaufsicht innerhalb der Eurozone sind weitreichend. So nimmt sie auf europäischer Ebene alle Aufgaben der makroprudenziellen Aufsicht wahr,¹⁸ durch die die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems als Ganzes erhöht werden soll. In diesem Zusammenhang kontrolliert die EZB alle systemrelevanten Banken der Eurozone. Sie lizenziert generell alle dort ansässigen Banken und kann die Lizenz, falls sie es für notwendig erachtet, wieder entziehen. Im Rahmen des SSM übt sie die direkte (mikroprudenzielle) Kontrolle über alle großen, bedeutenden Banken aus. Darunter befinden sich alle Banken mit einem Gesamtvermögen von mehr als 30 Mrd. Euro oder mehr als 20% des BIP des Landes, in dem sie ansässig sind. Ungeachtet ihrer tatsächlichen Größe unterliegen die jeweils drei bedeutendsten Banken eines Landes der direkten Aufsicht der EZB. Auch werden Banken direkt durch die EZB beaufsichtigt, die Hilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) erhalten haben. Des Weiteren können europäische Länder außerhalb der Eurozone für die Teilnahme am SSM optieren. Die Überwachung der kleineren Banken wird durch die nationalen Aufsichtsbehörden wahrgenommen. Die EZB kann jedoch jederzeit ihre direkte Kontrolle über eines oder mehrere dieser Institute anordnen, um die konsequente Anwendung der hohen Aufsichtsstandards zu gewährleisten. Die EZB wacht dabei generell über die ordnungsgemäße und konsequente Anwendung der einheitlichen Regelungen in der Eurozone und kann sogar strengere Anforderungen an Banken durchsetzen, sofern sie es zur Sicherung der Finanzstabilität für nötig hält.¹⁹

Analyse der bankenaufsichtlichen Entwicklungen

Im Vorfeld der Finanzkrise existierten in der EU im Wesentlichen 27 verschiedene Aufsichten über Banken. Mit den Basel-II-Empfehlungen war zwar bereits ein einheitlicher Rahmen geschaffen worden. Die nationalen Vorschriften der Bankenaufsicht waren aber nach wie vor uneinheitlich. Vor allem fehlten einschlägige europäische Regeln und Koordinierungsmechanismen. Daher waren die

16 Vgl. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Hrsg.): Global systemrelevante Banken: Aktualisierte Bewertungsmethodik und Anforderungen an die höhere Verlustabsorptionsfähigkeit, Basel 2013; vgl. Financial Stability Board (Hrsg.): 2015 update of list of global systemically important banks (G-SIBs), Basel 2015.

17 Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Die Umsetzung von Basel III ..., a.a.O., S. 63 f.

18 Unter makroprudenziellen Instrumenten werden Maßnahmen für global oder anderweitig systemrelevante Institute verstanden, wie z.B. der Systemrisikopuffer von bis zu 3,5%.

19 Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Der Start in die Bankenunion. Der einheitliche Aufsichtsmechanismus in Europa, in: Monatsbericht Oktober 2014, S. 45-67.

vorhandenen Regularien und Strukturen nicht geeignet, um auf die sich über Ländergrenzen hinweg ausbreitende Finanzkrise zu reagieren. Insbesondere der systemische Charakter des Finanzsektors blieb vernachlässigt. Es gab beispielsweise in der EU keine Instrumente zur Bekämpfung einer grenzüberschreitenden Insolvenz von großen, bedeutenden Banken. All diese Mängel sollen mit der Verschärfung der regulatorischen Vorschriften durch Basel III und mit der Etablierung einheitlicher Mechanismen durch die EBU beseitigt werden. Sind die neuen bankenaufsichtlichen Entwicklungen jedoch geeignet, eine höhere Finanzstabilität zu gewährleisten?

Die gesamten Veränderungen der Bankenregulierung durch Basel III zielen darauf ab, die Haftungsqualität der Bestandteile des Eigenkapitals zu erhöhen, zusätzliche Kapitalpuffer zu schaffen und die Eigenkapitalanforderungen für Marktpreis- und Kreditrisiken zu erhöhen.²⁰ Zusätzlich werden dadurch, dass erstmals das Vorhalten liquider Mittel erforderlich ist und die Fristentransformation begrenzt wurde, Liquiditätsrisiken reduziert. Laut einer Analyse von Fitch Ratings können die nordischen Banken die höheren Kapitalanforderungen schon jetzt erfüllen, während viele westeuropäische Banken, darunter die deutschen und britischen, von diesem Niveau noch ein ganzes Stück entfernt sind.²¹ Einige Banken verfügen noch nicht über genügend Eigenkapital, um sich nach einem exogenen Schock wieder von selbst zu stabilisieren. Die Wahrscheinlichkeit für Hilfen aus dem ESM oder der EFSF oder sogar für erneute direkte staatliche Stützungen ist in diesen Fällen immer noch hoch.

Falls bedeutende oder systemisch relevante Banken nach einem Schock nicht selbst in der Lage sein sollten, sich zu stabilisieren, sei es durch eine unzureichende Ausstattung mit Eigenkapital oder andere Ursachen, müssen diese Institute weiterhin vor einer drohenden Insolvenz gerettet werden. Damit stellt sich die Frage, ob diese implizite Versicherung gegen Insolvenz systemrelevante Banken dazu veranlasst, ihr Risikoverhalten zu ändern. Zum einen werden die Kosten der Insolvenz für die Eigenkapitalgeber verringert, wodurch diese eine höhere Risikoübernahme der Bank tolerieren. Gemäß der Marktdisziplin-Hypothese lässt sich des Weiteren argumentieren, dass die Insolvenzversicherung die Risikodisziplinierung durch die Kapitalgeber reduziert²² und damit die Risikoübernahme der Bank erhöht. Es besteht also die Gefahr, dass

sich durch die Einstufung als systemrelevant in den betreffenden Banken in stärkerem Maße als bisher Risiken akkumulieren. Negative externe Effekte und eine entgegen der Absicht abnehmende Finanzstabilität können die Folge sein. Außerdem bezieht sich die Regulierung von systemrelevanten Banken nicht nur auf das Bankenrisiko, sondern sehr stark auf das Risiko, das sie aufgrund ihrer Systemrelevanz für das Finanzsystem besitzen.²³ Dieser leicht verschobene Fokus könnte die beschriebene Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems verstärken.

Insgesamt kann mit Basel III und dem SSM allerdings ein großer Schritt zu mehr Finanzstabilität getan werden, sofern ihn alle wichtigen Länder mitgehen. Durch die erhöhten Anforderungen an das harte Kernkapital und die Einführung des Kapitalerhaltungspuffers sowie des antizyklischen Kapitalpuffers werden die Schwachpunkte des vormaligen Regelwerks weitgehend beseitigt. Die Risikoabsorptionsfähigkeit der Banken wird gestärkt, da sie mehr und qualitativ höherwertige Eigenmittel vorhalten müssen, die kurzfristig zum Ausgleich von Verlusten bereitstehen. Durch die Stärkung der einzelnen Banken wird indirekt auch das systemische Risiko vermindert. Alles in allem kann die europäische Finanzstabilität wieder das Niveau erreichen, das vor der Staatsschuldenkrise verzeichnet wurde, meint die EZB in ihrem neuesten Finanzstabilitätsbericht.²⁴ Dass bankenaufsichtliche Entscheidungen im Rahmen des SSM vor allem in Krisensituationen auf die Haushalte und damit die Bonität einzelner Länder durchschlagen können, ist vor dem Hintergrund der Finanzstabilität allerdings kritisch zu sehen.

Der SRM kann sehr wesentlich dazu beitragen, die Gefahr einer erneuten Krise zu reduzieren. Er zielt auf die wirksame Lösung existenzieller finanzieller Probleme, mit denen Banken konfrontiert sein können. Bei grenzüberschreitenden Insolvenzen wird dieser Mechanismus wirksamer sein als Netzwerke nationaler Einrichtungen. Das ist letztlich der Finanzstabilität zuträglich. Voraussetzung dafür ist aber, dass der gemeinsame europäische Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF) über eine ausreichend hohe Mittelausstattung verfügt. Kritisch kann außerdem ein erhöhtes Moral Hazard sein, da die Abwicklungskosten einer Bank durch alle Länder der Bankenunion getragen werden.

Vermeint wird auch die Idee der generellen Aufspaltung großer Banken in einen Geschäftsbanken- und einen Investmentbankenteil (und damit die Erzwingung ei-

20 Vgl. auch T. Hartmann-Wendels et al., a.a.O., S. 337.

21 Vgl. o.V.: Für die Bankenunion gut gerüstet, in: Die Bank, 2014, H. 5, S. 9-12.

22 Vgl. L. Brandao Marques, R. Correa, H. Sapriza: International Evidence on Government Support and Risk Taking in the Banking Sector, in: IMF Working Paper, WP/13/94, Washington DC 2013, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1394.pdf> (5.9.2015).

23 Vgl. J. Kleinow, C. Morscher, A. Horsch: Systemrelevante Finanzinstitute, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 44. Jg. (2015), H. 2, S. 75-81.

24 Vgl. European Central Bank (Hrsg.): Financial Stability Review, Mai 2015 ..., a.a.O.

nes Trennbankensystems) diskutiert, um die „too big to fail“-Problematik zu begrenzen. Kleinere Institute wären leichter zu kontrollieren und zu retten und würden für sich betrachtet geringere Risiken aufweisen. Gerade letzteres Argument ist allerdings im Hinblick auf die Stabilität des gesamten Finanzsektors kritisch zu betrachten, denn es werden Diversifikationseffekte zwischen dem klassischen Bankgeschäft und dem Investmentbanking vernachlässigt. Das Risiko einer großen Universalbank ist kleiner als die Summe der Risiken ihrer kleineren Teilbanken. Diese Tatsache und die regelmäßig schlechteren Refinanzierungsmöglichkeiten kleinerer Institute lassen Zweifel daran angebracht erscheinen, dass aufgespaltene Bankenteile überlebensfähiger und der Finanzstabilität zuträglicher sind als große Institute.²⁵

Das derzeitige System der Bankenregulierung muss noch folgende offenen Fragen lösen: Es gibt in verschiedenen EU-Ländern (z.B. im Vergleich von Deutschland und Griechenland) ein ungleiches Risiko für potenzielle Bankinsolvenzen. Die größeren Verlustgefahren für Gläubiger und Bankkunden entstehen in den südlichen Ländern der EU. Es müssen Antworten gefunden werden, wie mit diesen ungleich verteilten Gefahren umgegangen werden soll. Offen ist weiterhin, in welcher Reihenfolge, nach welchen Regeln und mit welchen Anteilen Eigentümer und andere Kapitalgeber für in Krisen geratene Kreditinstitute haften. In diesen Zusammenhang gehören auch alle Maßnahmen, die mit der Schaffung nationaler und internationaler Haftungsverbünde (z.B. Einlagensicherung) verknüpft sind. Zur weiteren Stärkung der Finanzstabilität wird die Entwicklung von Methoden der frühzeitigen Erkennung und Prävention derjenigen Faktoren, die zu Stress- und Ansteckungseffekten beitragen, unumgänglich sein. Kritisch zu beobachten sein werden auch die infolge der hohen Kapitalanforderungen möglicherweise steigenden Kosten für Bankdienstleistungen.

Nicht zu vernachlässigende, hier aber nicht primär im Zentrum der Analyse stehende Einflussfaktoren auf die Stabilität des Finanzsystems sind außerdem die zweifache Funktion der EZB in der Bankenaufsicht und der

25 Vor diesem Hintergrund sind auch die Bedenken der EZB zu der 2015 ursprünglich angedachten Aufspaltung der Deutschen Bank zu deuten.

Geldpolitik sowie ihre Geldpolitik selbst. Aus ihrer Doppelrolle als Währungshüterin und oberste Aufseherin im Euroraum erwachsen der EZB Interessenkonflikte, die in einer unzureichenden Trennung beider Bereiche, der Gefahr des Moral Hazard und der fehlenden Kontrolle über die EZB begründet sind.²⁶ Durch ihre extrem expansive Geldpolitik und die dadurch hervorgerufenen Verzerrungen auf den Finanzmärkten ist die EZB selbst mittlerweile zu einem Risiko für die Finanzstabilität geworden.²⁷

Fazit

Die Diskussion darüber, ob die bankenaufsichtlichen Vorschriften für die Finanzstabilität angemessen sind, hat nach der Finanzkrise eine neue Dynamik erhalten. Die Stabilität des Finanzsystems spielt eine zentrale Rolle für die realwirtschaftliche Entwicklung und damit für Wachstum und Wohlstand. Ein wesentlicher Eckpfeiler für die Finanzstabilität ist die Regulierung der Banken. Die in dieser Hinsicht seit 2008 entwickelten und umgesetzten Maßnahmen stellen eine solide Grundlage für die finanzielle Stabilität des Finanzsektors in Europa dar. Die Analyse der regulatorischen Maßnahmen, die infolge der Finanzkrise ergriffen wurden, zeigt in der Summe eine Entwicklung hin zu größerer Finanzstabilität. Außerdem ist ein Trend feststellbar, das aufsichtliche Mandat der EZB zu stärken. Mit dieser Zentralisierung verknüpft sich die Hoffnung, potenzielle Bedrohungen schneller identifizieren, ihre Auswirkungen auf das Banksystem besser analysieren und Gegenmaßnahmen gezielter einleiten zu können. Gelingt das, können europäische Banken wieder eine stabile Stütze der Realwirtschaft werden.

Die Behandlung von systemrelevanten Banken, der Umgang mit ungleich verteilten Insolvenzrisiken der Banken in der Eurozone sowie einige Schwachstellen in der institutionellen Ausgestaltung einzelner Mechanismen stellen aber auch ernst zu nehmende Gefahren für die Finanzstabilität dar. Zu deren Verringerung müssen dringend Lösungen gefunden werden.

26 Vgl. dazu ausführlich M. Straßberger, L. Sysoyeva: Die institutionelle Entwicklung der europäischen Bankenaufsicht, in: *European Journal of Economics and Management Sciences*, 2015, H. 3, S. 42-45.

27 Vgl. J. Stark: Zurück zur Normalität oder in die Krise?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 7.1.2016, S. 16.

Title: *Current Developments in Banking Supervision with Regards to Financial Stability*

Abstract: *The world financial crisis has shown the necessity of an appropriate regulation of banking institutions and the financial sector. In this context, the importance of the stability of the financial system is often considered an indicator for the stability of the economy as a whole. This contribution first goes into the matter of financial stability. Given this background, the current reforms of banking supervision are analysed with regard to an improvement in the stability of the financial system. It is shown that not all provisions are suitable to advance financial stability.*

JEL Classification: G21, G28