



**Universität
Zürich^{UZH}**

**Bachelorarbeit in Banking & Financial Services
Institut für Banking und Finance
Lehrstuhl Prof. Dr. Urs Birchler**

Quo vadis Europa – Europäische Bankenunion als Lösung der Too-big-to-fail Problematik?

Verfasst von:

Jessica Schorm

Abgabedatum: 10.07.2013.

Executive Summary

Problemstellung

Mit dem Platzen der US-Immobilienblase im Jahr 2007 wurde eine weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise ausgelöst. Staaten und Zentralbanken mussten massive Interventionsmassnahmen einleiten, um Finanzinstitute zu retten. Während eine grosse Depression im Sinne der 30er Jahre verhindert werden konnten, führten die Eingriffe zu nicht antizipierten Nebenwirkungen (Zimmermann, 2010). Im Zentrum der staatlichen Rettungskationen standen Finanzinstitute, deren Marktaustritt aufgrund ihrer Grösse und Bedeutung mit negativen Externalitäten für das gesamte Wirtschaftssystem verbunden war. Aufgrund der potenziellen systemischen Verwerfungen galten diese Institute als "too big to fail". Vor diesem Hintergrund sahen sich Regierungen gezwungen die betroffenen Institute im Notfall durch öffentliche Gelder zu retten.

Die damit einhergehende TBTF-Problematik erwies sich im europäischen Kontext als besonders schwerwiegend. Zum einen liegt dies in der Struktur des europäischen Bankensektors begründet, welche durch die Existenz von besonders grossen und verflochtenen Instituten gekennzeichnet ist. Gleichzeitig verfügte man auf europäischer Ebene über keinen effizienten Überwachungsmechanismus. Die Mängel im aufsichtsrechtlichen System und die regulatorische Nachsicht einzelner nationaler Behörden führten dazu, dass Interventionsmassnahmen nicht rechtzeitig eingeleitet wurden. Zudem existierte im Krisenfall kein effizienter Abwicklungsmechanismus, welcher es erlaubte ein in finanzielle Schieflage geratenes Institut ohne Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems abzuwickeln. Staaten waren bis dahin auf die Anwendung des regulären Insolvenzverfahrens angewiesen, welches jedoch den Besonderheiten des Finanzsektors nur unzureichend Rechnung trägt. Die komplexen organisatorischen Strukturen der Banken und der Mangel angemessener Abwicklungsinstrumente ermöglichte einen Marktaustritt nur im Rahmen einer ungeordneten Insolvenz. Vor dem Hintergrund der potenziellen systemischen Auswirkungen war die Glaubwürdigkeit der Staaten, ein Kreditinstitut im Notfall scheitern zu lassen nicht gegeben. Als Folge der impliziten oder expliziten Staatsgarantie der TBTF-Institutionen verfügten Banken über die Möglichkeit Kosten zu externalisieren. Im Fall einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion besteht zudem ein hohes Mass an wechselseitiger Interdependenz. Einzelne Mitgliedsstaaten konnten Interventionsmassnahmen so lange hinauszuzögern, bis die anfallenden Kosten nationale Behörden überforderten und durch europäische Hilfen vergemeinschaftlicht wurden. Das besondere Ausmass der TBTF-Problematik in Europa lässt sich folglich durch die fehlende Einheit von Haftung und Kontrolle, auf Ebene der Banken, als auch auf Ebene der Staaten erklären.

Mit der Gründung einer europäischen Bankenunion sollen die beiden Elemente wieder vereint werden, indem die Verantwortung für Aufsicht, Abwicklung und finanzielle Absicherung auf europäische Ebene verlagert wird. Dabei gewährleisten drei Säulen die Konsistenz des Projekts:

- Single Supervisory Mechanism (SSM)
- Single Resolution Mechanism (SRM)
- Einheitliche Einlagensicherung

Aufgrund der weitreichenden negativen Externalitäten ist die Lösung der TBF-Problematik auch für die Politik von essenzieller Bedeutung. Aufsichtsbehörden, Expertengruppen und internationale Expertengruppen haben an Regulierungs- und Aufsichtskonzepten gearbeitet, um die nochmalige Rettung von Banken mit öffentlichen Geldern zu verhindern. Für die Stabilität des europäischen Finanz- und Wirtschaftssystems, ist die zentrale Frage, ob eine europäische Bankenunion die “Too-big-to-fail” Problematik beenden kann.

Vorgehen

Die Arbeit untersucht genauestens das Konstrukt der europäischen Bankenunion. Ziel ist es, die Abwicklung einer Bank vor und nach Einführung der europäischen Bankenunion zu vergleichen. In einem einleitenden Teil der Arbeit wird zunächst die zugrundeliegende TBTF-Problematik erläutert und auf die wesentlichen negativen Externalitäten eingegangen. Darauf folgt eine Einordnung der TBTF-Problematik in den europäischen Kontext, indem Bezug auf die Struktur des Bankensektors und die Mängel des Überwachungssystems genommen wird. Das anschliessende Kapitel befasst sich mit dem Konstrukt der europäischen Bankenunion, indem zunächst die zugrunde liegende Motivation erläutert und die einzelnen Elemente vorgestellt werden. Dabei wird auf die aktuellen Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung eines einheitlichen Überwachungs- und Abwicklungsmechanismus eingegangen.

Der Hauptteil der Arbeit befasst sich mit dem Abwicklungsregime als bankenspezifische Insolvenzordnung. Ein Special Resolution Regime (SRR) ergibt sich aus der Notwendigkeit den geordneten Marktaustritt eines Kreditinstituts, unabhängig von dessen Grösse oder systematischer Vernetzung, herbeiführen zu können. Die Effektivität eines Abwicklungsregimes setzt die Existenz umfangreicher Instrumente voraus. Als Leitfaden gelten hierfür die Key Attributes des Financial Stability Boards (FSB), welche anhand von zwölf Kriterien eine Bewertung verschiedener Systeme erlauben. Besondere Aufmerksamkeit wird dem EU-Richtlinienvorschlag bezüglich der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen gewidmet. Um die vorgesehenen Massnahmen der europäischen Kommission einzuordnen wird ein Vergleich zur aktuellen nationalen Rechtsgrundlage in Grossbritannien, Deutschland und der Schweiz vorgenommen. Vor diesem Hintergrund folgt in einem abschliessendem Teil eine Beurteilung des EU-

Richtlinienvorschlags. Ebenfalls der einheitliche Überwachungsmechanismus (SSM) und Abwicklungsmechanismus (SRM), als zentrale Elemente der Bankenunion, werden unter Berücksichtigung verschiedener Aspekte, bewertet. Das Fazit resümiert die gewonnenen Erkenntnisse und beantwortet die Frage, ob eine europäische Bankenunion die Lösung der TBTF-Problematik ist.

Resultate

Die Existenz eines angemessenen Abwicklungsregimes kann zur Reduktion der TBTF-Problematik beitragen. Der Notwendigkeit der Wahrung der Finanzstabilität wird in angemessener Weise Rechnung getragen, indem der Zugang zu wichtigen Finanzdienstleistungen durch Instrumente wie das Brückeninstitut gewährleistet und das Vertrauen der Kunden gewahrt wird. Dadurch werden die Kosten und systemischen Auswirkungen einer Bankeninsolvenz reduziert, so dass eine Abwicklung als glaubwürdiges Disziplinierungsinstrument eingesetzt werden kann. Die eingeleiteten Reformen nationaler Abwicklungsmechanismen berücksichtigen in Ansätzen die Vorgaben des Financial Stability Boards, so dass die meisten Länder über Übertragungsinstrumente wie das Brückeninstitut verfügen, dennoch fehlen wichtige Elemente. Insbesondere Massnahmen zur frühzeitigen Intervention, welche die verbindliche Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen vorsehen, sowie die Existenz eines Abwicklungsfonds, um den Schutz öffentlicher Gelder zu gewährleisten, werden in der aktuellen Gesetzgebung ungenügend berücksichtigt. Eine Ausnahme bildet die Schweiz, welche im Ländervergleich eine Vorreiterrolle einnimmt und sich durch frühzeitige und umfassende Interventionsmöglichkeiten (Bail-in, Contingent Convertibles) auszeichnet.

Ein zentraler Aspekt des EU-Richtlinienvorschlags ist die Einführung des bail-ins. Demnach sollen nach einer ex-ante festgelegten Rangfolge zunächst Eigentümer, anschliessend Gläubiger und letztlich Einleger ab 100 000 Euro zur Verlustabsorption herangezogen werden können. Aufgrund der Haftungsverantwortung der Inhaber von Forderungen sollen Anreize für ein externes Monitoring verstärkt werden, welches in der Vergangenheit vernachlässigt wurde. Dies könnte jedoch auch durch den alleinigen Wegfall der Staatsgarantie erreicht werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Steuerzahler für Verluste aufkommen müssen wird durch ein bail-in reduziert, dennoch ist eine Rekapitalisierung kein Garant für einen Sanierungserfolg. Zum einen greift das Instrument erst ex-ante, wenn eine signifikante Verschlechterung der Finanzlage bereits eingetreten ist. Zum anderen wird damit dadurch keine zusätzliche Liquidität zur Verfügung gestellt, welche ein sich in Schieflage befindliches Kreditinstitut meist dringend benötigt. Die Massnahmen des Richtlinienvorschlags umfassen sowohl Instrumente zur Prävention, als auch zur Frühintervention und Abwicklung. Zusätzlich wird die verbindliche Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen und die Einrichtung von nationalen Fonds zur Abwicklungsfinanzierung vorgesehen. Damit wird der Vorschlag der europäischen Kommission den Anforderungen des Financial Stability Boards in vollem Umfang gerecht und weitet die existierenden Befugnisse nationaler Behörden in wichtigen Punkten aus.

Die Übertragung von aufsichtsrechtlichen Aufgaben im Rahmen eines Single Supervisory Mechanism (SSM) stellt die Grundlage der europäischen Bankenunion dar, deren weiteren Elemente auf dieser Säule aufbauen. Eine zentrale Überwachungsautorität kann zur Effizienzsteigerung des Aufsichtssystems beitragen, indem frühzeitig Massnahmen eingeleitet und die Umsetzung eines einheitlich hohen Standards gewährleistet wird. Im Fall einer finanziellen Notlage sollen Banken auch auf europäischer Ebene abgewickelt werden. Als Voraussetzung für den Zugang eines Mitgliedsstaates zu den Mittel des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gilt, dass dies der Wahrung der Stabilität des Finanzsystems im Euroraums dient. Um diesbezüglich opportunistisches Verhalten einzelner Staaten zu verhindern, muss die Einheit von Haftung und Kontrolle gewährleistet sein. Dies setzt voraus, dass im eine Überwachung durch eine europäische Behörde stattgefunden hat. Der Einflussbereich der europäischen Zentralbank als zentrale Aufsicht ist jedoch limitiert. Dies liegt zum einen in der Beschränkung der direkten Überwachungstätigkeit auf systemrelevante Banken, aber auch in der ungelösten Verbindung zwischen Staaten und Banken. Aufgrund der Tatsache, dass Kreditinstitute in grossem Umfang Staatsanleihen besitzen, können politische Massnahmen mit negativen Externalitäten für ein Institut verbunden sein. Demzufolge würde auf europäischer Ebene für Risiken haftet werden, die ausserhalb des Wirkungsbereichs einer zentralen Überwachungs- und Abwicklungsbehörde liegen.

Ein einheitlich hoher Standard der Einlagensicherungssysteme stellt ein ein zusätzlich wichtiges Instrument der Krisenbewältigung dar. Die Existenz eines angemessenen ex-ante Finanzierungsmechanismus und ausreichend zur Verfügung stehende Mittel, wirken sich positiv auf das Vertrauen der Kunden aus und kann einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung der Stabilität des Finanzsystems beitragen. Mit der Festlegung des geschützten Mindestbetrags von 100 000 Euro, wurde ein wichtiger Schritt zur Standardisierung nationaler Einlagensicherungssysteme erzielt, dennoch müssen weitere Anpassungen folgen, um die bestehenden Differenzen zu beseitigen. Eine gemeinsamen Einlagensicherung, sowie einer Pflicht zur gegenseitigen finanziellen Unterstützung nationaler Systeme¹ ist jedoch mit einer Vergemeinschaftlichung von Kosten verbunden und in keiner Weise zu rechtfertigen.

Beurteilung

Die Revision der Governance Struktur des europäischen Finanzmarkts, ist kein Mittel, um die TBTF-Problematik zu lösen. Weitere Schritte zur Harmonisierung nationaler Abwicklungsregimes und Einlagensicherungen sind von zentraler Bedeutung, um einen einheitlich hohen Standard zu gewährleisten. Aufgrund des hohen Grades an wechselseitiger Interdependenz in der europäischen Union ist dies eine notwendige Voraussetzung, um die Stabilität des gemeinsamen Wirtschaftsraums aufrecht zu erhalten. Die Elemente der europäischen Bankenunion ermöglichen einen effizienteren Umgang mit systemrelevanten Banken. Dabei werden jedoch keine ausreichenden Massnahmen berücksichtigt, um ex-ante die Entstehung von TBTF-Institutionen zu

¹ siehe Vorschlag der europäischen Kommission KOM (2010) 368

verhindern. Eine Bankenunion nimmt somit nicht die notwendigen Änderungen an der Struktur des europäischen Bankensektors vor, sondern versucht den regulatorischen Rahmen an die gegebenen Bedingungen anzupassen. Der Erfolg einer Bankenunion ist in hohem Mass von der Effizienz eines einheitlichen Überwachungsmechanismus abhängig. Alle anderen Elemente bauen auf diesem Fundament auf. Aufgrund des limitierten Einflussbereichs einer zentralen Abwicklungsautorität, besteht jedoch ex-ante eine Inkonsistenz zwischen Verantwortung und Haftung. Eine europäische Bankenunion weist daher bereits Risse auf, noch bevor sie in das Leben gerufen wird.