

No More Bank Bailout: Brauchen wir die Abwicklungsunion für Banken?

EU-Richtlinienvorschlag über einen Rahmen zur Sanierung und Abwicklung von Banken im Krisenfall

Die Bankenrettung hat Österreich seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 2,36 Mrd. Euro gekostet. In Zukunft werden laut Budgetexpertin Schratzenstaller zumindest noch weitere 1,137 Mrd. Euro für die Bad Bank der Kommunalkredit und vermutlich rund 2,2 Mrd.¹ für die Hypo Alpe Adria anfallen. Handlungsalternativen zum Bank Bailout mit Steuergeld sind vor diesem Hintergrund dringend notwendig.

Banken mussten in der Finanzkrise nicht wie andere Unternehmen in Konkurs gehen, sondern wurden auf Grund ihrer systemischen Bedeutung durch politische Intervention am wirtschaftlichen Leben erhalten. Diese implizite staatliche Bestandsgarantie hat zu beträchtlichem moral hazard der Banken geführt. Ähnlich der Orderly Liquidation Authority (OLA) unter dem Dodd-Frank-Act in den USA soll nun auch in der EU mit einer neuen Richtlinie ein Sanierungs- und Abwicklungsregime für Banken geschaffen werden. **Dabei sollen den Aufsichtsbehörden die notwendigen Befugnisse und Instrumente übertragen werden, um die Gefahr von Banken Krisen durch Präventivmaßnahmen zu reduzieren. Im Krisenfall selbst sollen diese Instrumente, die bis zur Abwicklung (Restrukturierung und/oder Liquidation) einer Bank reichen, die Finanzstabilität erhalten und die Belastung der SteuerzahlerInnen durch Insolvenzverluste möglichst gering halten. Konsequenz wäre es freilich, vor dem Hintergrund der Bankenunion die Abwicklungskompetenzen auch bei der EZB anzusiedeln.**

Die starke Verflechtung der Finanzmärkte und die systemische Bedeutung der grenzüberschreitenden Finanzkonzerne führen dazu, dass eine Banken- oder Finanzkrise in einem Mitgliedsstaat leicht auf andere Mitgliedsstaaten übergreifen kann. Mit den derzeitigen, national geprägten Insolvenzregelungen, die die systemische Bedeutung grenzüberschreitender Finanzkonzerne zu wenig berücksichtigen, verfügen die Aufsichtsbehörden nur über ungenügende Instrumente, um auf eine Bankenkrise reagieren zu können. Im Gegensatz zu den USA, wo die OLA als zentrale Abwicklungsbehörde potentiell eingreifen kann, sind die Zuständigkeiten jedoch selbst nach dem Kommissionsvorschlag noch immer national zersplittert.

Um die Finanzmarktstabilität zu erhalten und die Gefahr von Banken Krisen zu reduzieren, sollen den Aufsichtsbehörden laut Kommissionsvorschlag Befugnisse in drei Bereichen übertragen werden:

¹ APA, 6.9.2012



Prävention

Noch vor Eintreten einer Krise müssen Banken präventiv Sanierungspläne erstellen, in denen sie festlegen, wie sie im Krisenfall ihre Lebensfähigkeit wiederherstellen wollen. Parallel dazu erstellen die Aufsichtsbehörden Abwicklungspläne, in denen sie darlegen, wie sie bei nicht mehr lebensfähigen Banken in finanzieller Notlage den Schutz wesentlicher volkswirtschaftlicher Funktionen bei minimaler Exponierung des Steuerzahlers sicherstellen wollen. Sollten die Aufsichtsbehörden bei der Erstellung der Abwicklungspläne signifikante Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit einer Bank feststellen, sollen sie befugt sein, Maßnahmen bis hin zur Änderung der rechtlichen und operationellen Strukturen sowie Einschränkungen der Geschäftsbereiche und Produkte zu verlangen.

Frühintervention

Aufsichtsbehörden sollen die Befugnis erhalten, frühzeitig einzugreifen, wenn sich die Finanzlage einer Bank verschlechtert. Die Aufsichtsbehörden können dann die Umsetzung der im Sanierungsplan vorgesehenen Maßnahmen verlangen und bei hinreichender Gefährdung eine/n SonderverwalterIn bestellen, der/die die Wiederherstellung der finanziellen Lebensfähigkeit sichern soll.

Abwicklung

Wenn die Aufsichtsbehörden auf Basis definierter Parameter feststellen, dass eine Insolvenz nicht abgewendet werden kann und das öffentliche Interesse gefährdet ist, kann die Abwicklung eingeleitet werden. Ziel der Abwicklung ist die Weiterführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen der in Not geratenen Bank (z.B. Einlagengeschäft, Kreditgeschäft und Zahlungsverkehr). Die Liquidation soll sich auf makroökonomisch nicht relevante Unternehmensteile beschränken.

Die Aufsichtsbehörden sind dann berechtigt, die ausfallende Bank ganz oder teilweise zu verkaufen („Unternehmensveräußerung“), die Geschäftstätigkeit ganz oder teilweise auf ein öffentlich kontrolliertes Unternehmen zu übertragen („Brückeninstitut“), problematische Vermögenswerte auf eine Zweckgesellschaft zur Liquidation zu übertragen („Ausgliederung von Vermögenswerten“) sowie nicht besicherte Forderungen in Beteiligungen umzuwandeln („Bail-in-Instrument“). Die Finanzierung der Abwicklungsmaßnahmen soll vom Bankensektor selbst getragen werden, um die Belastung für die SteuerzahlerInnen möglichst gering zu halten.

Forderungen des BSA

Der BSA begrüßt den Richtlinienvorschlag als wichtigen Schritt, um die Finanzstabilität zu verbessern und die Gefahr von Bankenkrisen zu reduzieren, wenngleich eine zentrale europäische Abwicklungsbehörde (Stichwort „Abwicklungsunion“) noch fehlt.

Als wichtige Präventionsmaßnahme fordert der BSA zudem die Einführung des Trennbankensystems. Dabei sollen erstens die für die Realwirtschaft wesentlichen Funktionen der Geschäftsbanken – Entgegennahme von Einlagen, Kreditgeschäft und Zahlungsverkehr – organisatorisch klar vom Investmentbankgeschäft getrennt werden. Zweitens sollen nur mehr die Einlagen bei Geschäftsbanken der Einlagensicherung unterliegen. Investmentbanken würden dann im Insolvenzfall kein



systemisches Risiko mehr darstellen. Der BSA würde außerdem eine Diskussion über Größenlimits für FinanzmarktakteurInnen begrüßen.

Im Hinblick auf die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen für eine in Schwierigkeiten geratene Bank ist darauf zu achten, dass die Finanzierung schwerpunktmäßig durch den Bankensektor und die GläubigerInnen selbst erfolgt und keine Belastung für die SteuerzahlerInnen entsteht. Die Hauptinstrumente dazu sind die geplante ex-ante Finanzierung durch einen Fonds, der vom Bankensektor gespeist wird und die Bail-In-Instrumente für GläubigerInnen. Eine Verwässerung des bestehenden Richtlinien-entwurfs wäre daher abzulehnen.

Der BSA fordert die Schaffung einer Europäischen Abwicklungsbehörde, die wie die US-amerikanische OLA für eine europaweite objektive, effiziente und effektive Restrukturierung und/oder Liquidation von Banken vornehmen könnte.

Rückfragenhinweis:

BSA EU Gruppe
Mag.^a Sonja Schneeweiss
Europasprecherin

Bund sozialdemokratischer Akademiker/innen,
Intellektueller und Künstler/innen (BSA)
Landesgerichtsstraße 16/3
1010 Wien
Mobil: +43 664 143 23 21
europa@bsa.at
<http://europa.bsa.at>

Weiterführende Informationen:

EU-Richtlinie und begleitende Dokumente:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_de.htm

Publikation des britischen Financial Stability Boards (FSB), auf die auch die EU-Richtlinie Bezug nimmt: "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions"

http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf

Vorschläge und Bewertungen der Arbeiterkammer zur Bankenrestrukturierung:

http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d180/Wirtschaftspolitik_Standpunkte_3_2012.pdf

Seite 2-4