

## Helmut Ettl

Vorstand der österreichischen Finanzmarktaufsicht



# Bankenpaket und Krisenbewältigung im internationalen Kontext: Regulatorische „Lessons Learned“

Die weltweit und auch in Europa bereitgestellten staatlichen finanziellen Hilfen für Kreditinstitute trugen wesentlich zur dringend notwendigen Stabilisierung der Finanzmärkte bei. Ohne diesen Beistand wäre ein Kollaps am Höhepunkt der Krise im Herbst 2008 nicht auszuschließen gewesen. Im Folgenden werde ich auf die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Bankenpakete eingehen und Schlussfolgerungen für Finanzmarktregulierung und –aufsicht ziehen.

Am 14. September 2008 suchte die US-Investmentbank Lehman Brothers um Gläubigerschutz an. Die darauf folgenden Turbulenzen auf den Finanzmärkten drohten das Weltfinanzsystem zum Einsturz zu bringen. Auf einem für 12. Oktober 2008 eilig einberufenen Gipfel in Paris verpflichteten sich die Regierungschefs der Euro-Gruppe unter Einbeziehung des Vereinigten Königreichs auf einen weitreichenden Aktionsplan zur Stabilisierung der Bankenindustrie in Europa. Die beteiligten Länder setzten sich das Ziel, systemrelevante Banken vor dem Zusammenbruch zu bewahren und in Schwierigkeiten geratene Institute durch Finanzhilfen zu stützen.

Damit wurde offiziell klargestellt: für systemrelevante Banken besteht in jedem Fall ein Auffangnetz. Nun steht diese Ankündigung unter dem Vorbehalt ausreichender Staatsbonität – diese könnte die internationale Staatengemeinschaft mittels ihrer bestehenden Finanzinstitutionen jedoch zuverlässig garantieren.

Wie werden sich aber nun die für Banken getroffenen Unterstützungsmaßnahmen mittel- und längerfristig auswirken? Welche Schlussfolge-

rungen können für Aufsicht und Regulierung aus diesen Paketen gezogen werden?

Wenn es um die Frage der Rücknahme der direkten Staatsinterventionsmaßnahmen im Bereich der Refinanzierung und Eigenkapitalunterstützung geht, scheint diese eher rein technischer Natur zu sein, welche sich mittels eines klar durchdachten Ausstiegsszenarios leicht lösen lässt. Anders verhält es sich jedoch beim expliziten Ausschluss der Möglichkeit von Konkursen systemrelevanter Kreditinstitute. Eine derartige Garantie führt zu einer längerfristigen Veränderung der Anreizstrukturen sowohl auf Seiten der Investoren als auch des Bankmanagements. Sie schafft eine Problematik, die sich vermutlich am besten mit dem englischen Begriff *Moral Hazard* beschreiben lässt. Eine so weitgehende Garantiezusage lässt sich nicht einfach rückgängig machen. Ein Wi-



derruf der expliziten Staatsgarantie wäre kurz- und mittelfristig auf keinen Fall glaubwürdig darstellbar. Birgt dieses Problem aber bereits die Grundlage einer nächsten Krise, indem Investoren unbeschränkt Liquidität zur

Verfügung stellen und Banken übermäßige Risiken eingehen?

Keineswegs, wenn die richtigen regulatorischen Lehren gezogen werden. Neue Spielregeln sind erforderlich, die



mittels einer klaren Regulierung festgeschrieben und durch starke Aufsichtsinstitutionen durchgesetzt werden müssen. Große, systemrelevante Bankengruppen müssen künftig einer engmaschigen Regulierung unterworfen werden. Wichtiges Element dieses Netzes ist nicht nur eine Begrenzung der Leverage Ratio etwa mittels eines Leverage Cap. Übermäßige Risikoübernahme durch systemrelevante Kreditinstitute kann durch Einschränkungen von zu komplexen Geschäftsfeldern verhindert werden.

Die Eigenmittelquote sollte über den Zyklus gerechnet werden. Über den Zyklus bedeutet insbesondere, dass der Aufbau von Eigenmitteln nicht erst während der Krise erfolgt. Wir sind derzeit mit drei prozyklischen Treibern konfrontiert: erstens mit dem starken Verlangen der Marktteilnehmer nach Kernkapitalquoten von 8% bis 9% während der Krise und zweitens mit dem massiven Ansteigen der risikogewichteten Aktiva, gefördert durch die gegenwärtige Eigenkapitalregulierung. Dies wird nicht zuletzt durch das Verhalten der Ratingagenturen verstärkt.

Neben der Regulierung der Ratingagenturen sollte auch angedacht werden, inwieweit externe Ratingurteile in Zukunft zur Berechnung des Eigenmittelerfordernisses von Kreditinstituten herangezogen werden sollen. Als dritter Treiber wirkt das Fair-Value-Accounting, das ebenfalls grundlegend überdacht werden muss.

Um eine effiziente Regulierung tagtäglich durchzusetzen, sind starke Aufsichtsinstitutionen notwendig, die hinreichend durchsetzungsfähig sind, systemrelevante bzw. grenzüberschreitend tätige Finanzinstitutionen beaufsichtigen zu können. Das Europa des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs benötigt aus diesem Grund nicht nur klare Regeln des Burden-Sharings im Fall der Rekapitalisierungsnotwendigkeit von grenzüberschreitenden Kreditinstituten, sondern vor allen Dingen ein starkes System einer europäischen Finanzmarktaufsicht. Analog zum Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) müssen für grenzüberschreitende Finanzinstitute verbindliche Beschlüsse auf europäischer Ebene getroffen werden. Ein immer noch relativ loses Zusammenarbeitsmodell der Aufsichtsbehörden, wie es derzeit von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wird, wird auf lange Sicht zu kurz greifen. Schließlich haben sich nationale Aufsichtsbehörden primär vor nationalen Parlamenten und Gerichten zu verantworten. Daher liegt es in ihrem Interesse, in erster Linie den Schaden für das eigene Land zu minimieren. Dies führt im Fall der Beaufsichtigung grenzüberschreitender Finanzinstitute zu suboptimalen Ergebnissen. Im derzeit bestehenden System werden vor dem nunmehrigen Erfahrungshintergrund Aufseher aus nationaler Sicht verstärkt darauf achten, dass Tochterinstitute ausländischer Bankengruppen als Voll-

banken erhalten bleiben und eine Stand-Alone-Überlebensfähigkeit unabhängig von der Entwicklung des Mutterinstitutes behalten. Grenzüberschreitenden Divisionalisierungsbestrebungen wird damit Einhalt geboten. In diesem Lichte erscheinen die von der Arbeitsgruppe rund um Jacques de Larosière vorgelegten Vorschläge, auf denen die Europäische Kommission derzeit aufbaut, zwar als Einstieg in die Entwicklung einer europäischen Auf-

sicht gut geeignet, für ein Europa des Binnenmarktes allerdings nicht weitreichend genug.

Viele Reformvorschläge zur Beaufsichtigung und Regulierung der Finanzmärkte werden derzeit auf Ebene der G-20 und der Europäische Union debattiert. Es bleibt zu hoffen, dass unter dem Eindruck der Erfahrungen mit der derzeitigen Krise auch weitreichende Beschlüsse gefasst werden.