

Elisabeth Springler

Banking Union: Lost in Complexity?

101- Complexity in Business: Insights and Solution

Abstract

Im Gegensatz zur andauernden Austeritätspolitik in der Europäischen Währungsunion, die den Spielraum der Nationalstaaten, auf die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 zu reagieren, einschränkt und scheinbar die Macht der internationalen Finanzinstitutionen unbeschränkt lässt, scheinen die Maßnahmen der Europäischen Bankenunion der Forderung einer Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte nachzukommen. Die Säulen der Systems, die sich derzeit im Aufbau befinden, sollen einen umfassenden Garant für die Steigerung von Stabilität und Transparenz darstellen und zu einer Reduktion der scheinbaren Allmacht der internationalen Finanzmärkte führen. Angesichts dieser umfassenden Anforderungen an das neue System stellt sich die Frage, inwieweit die umzusetzenden Maßnahmen am kritischen Potential des europäischen Bankensystems ansetzen und aus strukturell institutioneller Sicht passend erscheinen, um zu einer steigenden Stabilität zu führen. Das Papier evaluiert kritisch das Potential des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus als wesentliches Element der Bankenunion.

Keywords:

Finanzmarktregulierung, europäische Wirtschaftspolitik, Bankenunion, Makroökonomie, heterodoxe Ökonomie

1. Einleitung

Die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009 hat die Schwächen der europäischen Wirtschaftspolitik aufgezeigt. Jahrzehnte neoliberaler De-Regulierungsmaßnahmen haben zu einem extensiven Nutzen von freien Finanzmärkten abseits realwirtschaftlicher Produktion geführt. Die makroökonomische Fragilität der europäischen Staaten und die Effekte globalisierter Finanzmärkte wurden unmittelbar durch den Einbruch der Wirtschaftsleistung gekoppelt mit steigenden Verschuldungsdaten deutlich. Die Krise hat zudem das Auseinanderdriften der europäischen Ökonomien gezeigt. Das Projekt, einen harmonisierten Wirtschaftsraum zu schaffen, musste einmal mehr hinterfragt werden. Kritische ÖkonomInnen (siehe unter anderem Lavoie/Stockhammer 2013 in diesem Zusammenhang) haben unmittelbar Maßnahmen zu einem Paradigmenwechsel vorgestellt und sich dabei auf theoretische Modelle, wie etwa von Minsky (Minsky 1992; Palley 2011) gestützt. Im Mittelpunkt dieser Ansätze stehen dabei zum einen die Stärkung der Bedeutung fiskalischer Maßnahmen und zum anderen die Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte. Nachdem erstere Maßnahmen für europäische Staaten aufgrund der durch die Finanzkrise resultierenden weiteren Einschränkungen im nationalstaatlichen Handlungsspielraum und das Postulat der Austerität

(unter anderem Frangakis 2012) nicht angewendet werden können, können lediglich die Forderungen auf der Ebene der Finanzmarktregulierung einer kritischen Evaluierung unterworfen werden. Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf fiskalischer Ebene stellen einen Kontrapunkt zu den geforderten Restrukturierungen kritischer ÖkonomInnen dar. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die europäischen Maßnahmen der Regulierung des Finanzmarktes im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus im Hinblick auf die Zielgrößen *strukturelle Kompatibilität* – als Ausdruck finanzwirtschaftlicher Prosperität und immanenter nationaler Systemstabilität – und *Komplexität* – als Maß für die Durchsetzbarkeit und damit langfristige internationale Stabilität – evaluiert. Die Unterscheidung in immanente nationale Systemstabilität und langfristige internationale Stabilität wird aufgrund der Tatsache getroffen, dass im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus der Bankenunion zum einen auf das Zusammenspiel zwischen supranationaler und nationaler Regulierungsmaßnahmen verwiesen wird und zum anderen durch ein transparentes Set an Maßnahmen die langfristige Stabilität durch das Zusammenspiel unterschiedlicher nationaler Regulative gewährleistet werden soll.

Zur Analyse wird nach einer Einführung in die Struktur der Bankenunion zunächst der Kausalzusammenhang zwischen Regulierungsmodus und Finanzmarktstabilität diskutiert und damit auf die *strukturelle Komptabilität* eingegangen. In weiterer Folge wird der Rahmen um den Begriff der Komplexität in den Vorschriften erweitert und die Bedeutung der Bankenunion als Forderung nach einem Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik diskutiert.

2. Stylized Facts: Die Bankenunion als neues supranationales Regulativ

Der Prozess zur Vereinheitlichung der Bankenregulierung in den Ländern der Euro-Währungszone (und freiwillig teilnehmenden Staaten außerhalb der Euro-Währungszone) hat bereits Anfang der 2000er Jahre begonnen. Im Rahmen des *Lamfalussy Prozesses* setzte man dabei zunächst auf die Konsistenz der Aufsichtspraktiken innerhalb der Eurozone und im *De Larosière* Projekt auf eine vereinheitlichte und damit auch vereinfachte Bankenaufsicht, die die komplexe Struktur der unterschiedlichen nationalstaatlichen Regulierungen ersetzen sollte (Boccuzzi 2016:24f; ESFRG Statement 2014: 2ff). Durch die Finanzkrise gewann die Entwicklung an Dynamik und ebnete den Raum für die weitere Schaffung der Bankenunion. Damit geht auch der Blickwinkel der Europäischen Kommission mit 2012 über jenen der *European Economic Area* hinaus und setzt sich aktiv mit der Frage des Krisenmanagements (Lastra 2013: 1192) auseinander. Dadurch haben sich auch die Aufgabenverteilungen innerhalb der Institutionen der Europäischen Währungsunion verändert und die Europäische Zentralbank (EZB) hat neue Aufgaben, insbesondere jene der supranationalen Bankenaufsicht, hinzubekommen. Gleichzeitig werden bereits Kritikpunkte an der neuen Struktur angebracht. Zum einen wird der Mangel einer Fiskalunion angemerkt (Lastra 2013: 1193), die im Rahmen eines umfassenden Krisenmanagements unerlässlich ist. Zum anderen wird die Bedeutung der transparenten Umsetzung hervorgehoben, die gleichzeitig jedoch angezweifelt wird, wie Chorafas (2015:198), es beschreibt: „*A great deal of the difference between success and failure will be due to*

politics and the prospects are not too good. The most important factor is the effectiveness and transparency of the steps taken towards making the banking union's mechanism capable of delivering results.“ Dadurch wird deutlich, dass in das neue System der Bankenunion zwar zum einen die Hoffnung an eine stabile Bankenwirtschaft im *europäischen Kontext* geknüpft wird – auch dieser deutliche Bezug zu Europa und damit zur *deglobalization*, wie Chorafas (2015:197) es nennt, ist ein Novum bei der internationalen Entwicklung von Regulierungsmaßnahmen – zum anderen werden jedoch auch die Herausforderungen deutlich. Von ihrer Struktur her steht die Bankenunion auf drei Säulen: internationale Bankenaufsicht, einheitliche Bankenabwicklung und einheitliches Einlagensicherungssystem. Die Säule 1: die Internationale Bankenaufsicht, oder SSM (*single supervisory mechanism*) genannt, stellt den neuen Rahmen der europäischen Aufsicht dar und setzt sich zum Ziel, unter dem Begriff der *makroprudentiellen Bankenaufsicht* die europäische Bankenlandschaft eingebettet in ihren jeweiligen nationalen makroökonomischen Rahmen zu betrachten und Wechselwirkungen zwischen dem Bankensektor und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Europas in den Mittelpunkt zu rücken (siehe unter anderem Eidenberger et al. 2014; Huber/Merc 2014). Dieser Fokus auf makroökonomische Wechselwirkungen stellt ein Novum in der europäischen Regulierungsebene dar und wird von einer Fülle von Maßnahmen begleitet. Die Säule 2: die einheitliche Bankenabwicklung ergänzt die Säule 1 und soll im Fall einer Bankeninsolvenz die notwendigen Schritte zum Schutz von KonsumentInnen und StakeholderInnen einleiten. Die Skepsis gegenüber dieser Säule ist angesichts der Tatsache, dass deren Umsetzung erst unmittelbar beginnt und zahlreiche kompetenzrechtliche und organisatorische Frage offen zu sein scheinen, vor allem unter RechtswissenschaftlerInnen sehr ausgeprägt¹. Auch im Rahmen der weiteren Diskussion im Rahmen dieses Papiers wird der Fokus auf die Säule der einheitlichen Bankenaufsicht gelegt, nachdem hier bereits erste wirtschaftspolitische Maßnahmen umgesetzt werden. Komplettiert wird die Bankenunion durch die Säule 3, die einheitliche Einlagensicherung, die auch auf dieser Ebene zum Schutz der KonsumentInnen die Transparenz erhöhen soll.

3. Strukturelle Kompatibilität: Die Regulierungsstruktur des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Im Rahmen dieses Abschnitts werden die Regulierungsstrukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) mit den Anforderungen an die Bankenregulierung auf Basis der nationalen Finanzsysteme verglichen und dessen Potential für Stabilität und Entwicklung gezeigt. Dieses Potential wird unterstellt, sofern eine strukturelle Kompatibilität der Maßnahmen gegeben ist.

Betrachtet man die Finanzsysteme unterschiedlicher Ökonomien, so lässt sich eine eindeutige Trennung in sogenannte bankenbasierte und marktbasierende Finanzsysteme vornehmen. Diese Unterscheidung, die empirisch zumeist mit einem Datenset der Weltbank unterlegt ist und von technischen Schwächen wie einer Sampleabhängigkeit geprägt ist, zeigt auch bei der Anwendung unterschiedlicher Samples, dass viele große Ökonomien in der Eurozone, wie Deutschland,

¹ Siehe in diesem Zusammenhang unter anderem ESFR Statement 2014:3f; Lastra 2015: Chapter 10.

Frankreich und Italien durch ein starkes bankenbasiertes System geprägt sind, ebenso wie Österreich (Springler 2006). Die Unterscheidung in der nationalen Struktur des Finanzsystems (bank based und market based Strukturen) ist für den Kontext der Bankenaufsicht von Bedeutung, da gezeigt werden kann, dass diese mit spezifischen Anforderungen an das Bankenregulativ gekoppelt sind. Es zeigt sich, dass eine effektive Regulierung im Bereich der Bankenregulierung in einem bankenbasierten System durch eine stärkere Fokussierung auf sogenannte *protektive Maßnahmen* zu erfolgen hat (vgl. unter anderem Springler 2010). Diese sind durch einen unmittelbaren Durchgriff der Regulierungsbehörde im Bedarfsfall gekennzeichnet und spiegeln auf der Ebene Bankensektor und Regulierungsbehörde das Naheverhältnis zwischen Schuldner und Gläubiger wider, das in einem bankenbasierten Finanzsystem zwischen der Geschäftsbank und dem Unternehmen als Kreditnehmer zu beobachten ist. Demgegenüber würde ein marktbasierendes System durch einen stärkeren Fokus an so genannten *präventiven Maßnahmen* – vor allem im Bereich der Vertrauenssteigerung am Banken- und Finanzsektor - geprägt sein. Die *strukturelle Kompatibilität* versteht sich daher als Zusammenspiel zwischen dem Modus des Finanzsektors (bankenbasiert oder marktbasierend) mit der adäquaten Form der Bankenregulierung (protektiv oder präventiv).

Angewendet auf das System des SSM stellt sich daher die Frage: Sind die vorgesehenen Maßnahmen stärker protektiv oder präventiv? Grundsätzlich baut der SSM auf den Anforderungen von Basel III auf, das heißt vor allem auf die Säule 1, die Eigenkapitalrichtlinie von Basel III, und hat mit der Kapitaladäquanzverordnung (CRR) und -richtlinie (CRD IV) den Rahmen für die bankenaufsichtlichen Maßnahmen mit makroprudentiellem Hintergrund gelegt (OeNB 2014). Somit wird die Eigenkapitalvorschrift von Basel III, die 4,5% Tier 1 Kernkapitalquote und 1,5% Tier 1 Zusatzkapital und 2% Tier 2 Kapitalanteil vorschreibt, um zusätzliche Puffer ergänzt: *Antizyklischer Kapitalpuffer*, Kapitalpuffer für *Globale Systemrelevante Institute*, *Kapitalpuffer für systemrelevante Institute* und der *Systemrisikopuffer* (Babis 2014; FMSG website). Von der Art des Eingriffs her handelt es sich in diesem Fall um einen direkten Eingriff der Aufsichtsbehörde aufgrund des sich ändernden makroökonomischen Umfeldes. Daher kann davon ausgegangen werden, dass es sich um *starke protektive* Maßnahmen handelt. Auch in der Literatur (siehe unter anderem Garicano / Lastra 2010: 617) wird immer wieder betont, dass es ein Ziel sei, den Selbstregulierungsprozess – der ein Beispiel für eine präventive Regulierungsform ist – zu verringern. Als Beispiel für die Vorgangsweise ist in Abbildung 1 die vom Finanzmarktstabilitätsgremium verabschiedete Höhe des Systemrisikopuffers für systemrelevante² österreichische Banken gezeigt. Dabei wird eine langsame „Einschleifregelung“ für die einzelnen Banken deutlich, wobei dennoch das individuelle makroprudentielle Risiko abgebildet wird. Verändern sich die Rahmenbedingungen, für Österreich würde das vor allem bedeuten, dass sich der Anteil der Aktivitäten der österreichischen Banken in Zentral- und Südosteuropa ändert (OeNB 2014; OeNB 2015), so werden die Puffer entsprechend angepasst.

² Für die Darstellung der Kriterien zur Bestimmung von systemrelevanten Banken siehe unter anderem Boccuzzi 2016: 34.

Abbildung 1: Systemrisikopuffer in Österreich

Überblick identifizierte Institut				
	Höhe Systemrisikopuffer			
	1.1.2016	1.1.2017	1.1.2018	1.1.2019
	in % der risikogewichteten Aktiva			
Erste Group Bank	0,25%	0,50%	1,00%	2,00%
Raiffeisen Zentralbank	0,25%	0,50%	1,00%	2,00%
Raiffeisen Bank International	0,25%	0,50%	1,00%	2,00%
UniCredit Bank Austria	0,25%	0,50%	1,00%	2,00%
Raiffeisenlandesbank Oberösterreich	0,25%	0,50%	1,00%	1,00%
Raiffeisen-Holding Niederösterreich-Wien	0,25%	0,50%	1,00%	1,00%
BAWAG P.S.K.	0,25%	0,50%	1,00%	1,00%
HYPO NOE Gruppe Bank	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Hypo Tirol Bank	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Oberösterreichische Landesbank	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Sberbank	0,25%	0,50%	1,00%	1,00%

Quelle: FMSG 2015

Das bedeutet, dass grundsätzlich durch den geschaffenen Modus von Regulierungsmaßnahmen von einer strukturellen Kompatibilität ausgegangen werden kann, für alle bankenbasierten Staaten der Eurozone und somit auch für Österreich.

4. Transparenz und Komplexität: konkrete Umsetzung der Maßnahmen

Wie kann neben der strukturellen Kompatibilität die Wirkung der Maßnahmen des SSM bewertet werden? Entsprechen diese Maßnahmen der Prämisse der reduzierten Komplexität und damit der transparenten Umsetzung und Überprüfbarkeit?

Jeder der unter Punkt 3 genannten Puffer wird nach der individuellen Evaluierung für den jeweiligen Nationalstaat und die operierende Bank eingesetzt. Damit wird ein hohes Maß an *Flexibilität* dem einzelnen Nationalstaat zugesprochen. Gerade aber diese Flexibilität kann nun wiederum der Forderung nach einer *maximalen transparenten Harmonisierung* widersprechen. Unter anderem wird von Babis 2014 in diesem Kontext angeführt, dass Puffer auch für einzelne Tochterunternehmen von Bankengruppen in dem jeweiligen Nationalstaat zum Tragen kommen können, wodurch sich Verzerrungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben können. Abbildung 2 zeigt den Umfang des Pufferregimes, wie es auch in Österreich möglich ist. Dabei wird deutlich, dass die nationalstaatliche Flexibilität zu einem hohen Maß an Komplexität bei der Schaffung der Pufferregimes beiträgt. Die einzelnen Maßnahmen variieren nicht nur in ihrer potentiellen Höhe, sondern auch im Überprüfungsrythmus. Insgesamt ergibt sich daraus ein äußerst komplexes Geflecht von unterschiedlichen Pufferhöhen und Systemanforderungen, die kaum eine transparente Umsetzung ermöglichen.

Abbildung 2: Überblick für das Pufferregime

Kombinierte Kapitalpufferanforderung					
Pufferanforderung	Kapitalerhaltungspuffer (§ 23 BWG)	Antizyklischer Kapitalpuffer (§ 23a BWG)	Kapitalpuffer für systemrelevante Institute		Systemrisikopuffer (§ 23d BWG)
			globale systemrelevante Institute (§ 23b BWG)	andere systemrelevante Institute (§ 23c BWG)	
Bandbreite	2,5%	0,5% - 2,5% *	1% - 3,5%	0% - 2 %	min. 1%
Inkrafttreten	ab 2016	ab 2016	ab 2016	ab 2016	ab 2014
Anwendungsebene	unkonsolidiert konsolidiert	unkonsolidiert konsolidiert	konsolidiert	unkonsolidiert konsolidiert	unkonsolidiert konsolidiert
Behördliche Überprüfung	fix	vierteljährlich	jährlich	jährlich	alle zwei Jahre

Sind mehrere dieser Puffer anwendbar, ist prinzipiell die jeweils höchste Pufferanforderung zu erfüllen. Ist der Systemrisikopuffer nur auf Inlandsforderungen anwendbar, so ist dieser zusätzlich zu einer etwaigen Pufferanforderung gem. § 23b oder § 23c BWG einzuhalten.

Quelle: BWG/CRD IV, Eigene Darstellung.

* Darüber keine verpflichtende Anerkennung

Quelle: FMSG website

Die Anwendung dieser theoretischen Überlegungen erfolgt anhand der Maßnahmen der Bankenunion. Die Ergebnisse werden mit der theoretischen Fundierung verbunden, sodass diskutiert werden kann, ob die neuen Maßnahmen der Bankenregulierung eine Veränderung des herrschenden neoliberalen Paradigmas und eine Umsetzung der von kritischen Ökonominnen geforderten Re-Positionierung des Bankensektors darstellt.

5. Zusammenfassung und Ausblick: Bankenunion als der geforderte Paradigmenwechsel?

Die Bankenunion hat zweifelsohne zu einer massiven Veränderung der Bankenregulierung in den Mitgliedsstaaten der Eurozone geführt. Auch wenn die langfristigen institutionellen Veränderungen, die sich dadurch ergeben noch nicht abzusehen sind, ist deutlich, dass es sich im Gegensatz zu den Entwicklungen von Basel I zu Basel II (die auch in Basel III noch Gültigkeit haben) nun um eine stärkere Besinnung auf protektive Maßnahmen der Bankenregulierung handelt. Damit hat man versucht, einen Gegenpol zum Credo der Selbstregulierung und Selbstheilungskraft der Märkte zu setzen. Auf diesem Gebiet ist sicherlich ein Anknüpfungspunkt zu den Forderungen kritischer Ökonominnen zu finden, die auf die Instabilitäten rein marktlicher Lösungen verwiesen haben. Die Effektivität dieser Maßnahmen, auch wenn es sich um Maßnahmen handelt, die strukturell kompatibel mit dem Finanzsystem sind und damit das Potential, Stabilität und Prosperität am europäischen Bankensektor zu erhöhen, aufweisen, muss allerdings noch hinterfragt werden. Derzeit scheint der Umsetzungsgrad des Konvoluts an Pufferanforderungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich zu sein und die darüber hinaus gehenden organisatorischen Lücken zwischen den einzelnen Säulen (vor allem zwischen dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus und dem einheitlichen

Abwicklungsmechanismus) sind noch nicht geschlossen. Zusätzlich zu diesen Unsicherheiten betreffend die Treffsicherheit der Maßnahmen der Bankenunion, bedarf es für eine umfassende Evaluierung auch die Kosten für die Zivilgesellschaft im Fall von globalen Bankeninstabilitäten abzuschätzen.

Literaturliste/ Quellenverzeichnis:

Babis, Valia (2014): Single Rulebook for prudential Regulation of EU Banks Mission Accomplished? In: Legal Studies Research Paper Series No 37/2014, University of Cambridge.

Boccuzzi, Giuseppe (2016): The European Banking Union, Supervision and Resolution, Houndmills: Palgrave MacMillan.

Chorafas, Dimitris N. (2014): Financial Cycles, Sovereigns, Bankers and Stress Tests. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Eidenberger, Judith et al. (2014): Macroprudential Supervision: A key Lesson from the Financial Crisis. In: OeNB - Financial Stability Report 27 – June 2014, 83-94.

ESRFC (European Shadow Financial Regulatory Committee) Statement (2014): Complexity and Credibility in the Single Resolution Mechanism Statement No 39, London 2014.

FMSG [Finanzmarktstabilitätsgremium] website: www.fmsg.at [bezogen am 15.Jänner 2016].

Frangakis, Marica (2012): Die Staatsschuldenkrise in Griechenland und das europäische Projekt, Dynamik und Folgen. In: Z - Nr. 92, 163-177.

Garicano, Lius / Lastra, Rosa M. (2010): Towards a New Architecture for Financial Stability: Seven Principles. In: Journal of International Economic Law 13 (3), 597-621.

Huber, Dieter und Merc, Georg (2014): The Banking Recovery and Resolutions Directive and the EU's Crisis Management Framework: Principles, Interplay with the Comprehensive Assessment and the Consequences for Recapitalizing Credit institutions in Crisis Situations. In: OeNB – Financial Stability Report 28 – December 2014, 75-90.

Lastra, Rosa M. (2013): Banking Union and Single Market: Conflict or Companionship? In: Fordham International Law Journal 36 (5) 1190-224.

Lastra, Rosa M. (2015): International Financial and Monetary Law, Second Edition, Oxford: Oxford University Press, Chapter 10.

Lavoie, Marc und Stockhammer, Engelbert (2013): Wage-led Growth, An Equitable Strategy of Economic Recovery, Houndmills: Palgrave MacMillan.

Minsky, Hyman (1992): The Financial Instability Hypothesis, Working Paper No. 74, The Levy Institute.

OeNB (2014). Fakten zur Österreich und seinen Banken. Dezember 2014.

OeNB (2015). Fakten zu Österreich und seinen Banken. Oktober 2015.

Palley, Thomas (2011): A Theory of Minsky Super-Cycles and Financial Crises. In: Contributions to political Economy, Vol. 30 (1), 31-46.

Springler, Elisabeth (2006): The Evolution of Financial Systems: The Development of the New Member States of the European Union. In: Forstater, Wray (Hrsg.), Money: Financial Instability And Stabilization Policy, Cheltenham: Edward Elgar, 231-256.

Springler, Elisabeth (2010): Concepts and modes of Banking regulation in insider financial Systems. A historic point of View. In: Wirtschaft und Management, Band 13, 33-54.