

Wie stabil ist Österreichs Finanzsystem 10 Jahre nach der Krise?

Maria Kader

Die von der US-Investmentbank Lehman ausgelöste Finanzkrise hatte einen globalen Charakter. Ihre Auswirkungen waren in nahezu allen geografischen Regionen zu spüren, und sie zeichnete letztendlich auch 2009 für das erstmalige Schrumpfen des globalen Wachstums verantwortlich. In Europa brachen gleichzeitig mehrere große Banken zusammen. Eine Neubewertung der Bank-Aktiva förderte 800 Milliarden Euro an faulen Krediten (*non performing loans*) allein im Euroraum zutage. Rettungspakete innerhalb der EU im Umfang von über 10 % des EU BIP belasten seitdem die öffentlichen Finanzen (vgl. EZB 2015).

Das österreichische Rettungspaket unmittelbar nach der Krise fiel besonders groß aus. Berechnungen zeigen, dass mit einem Anteil von über 35 % des BIP die öffentlichen Ausgaben für die Bankenrettung in Österreich unmittelbar nach der Krise deutlich höher waren als für Länder wie Italien, Griechenland, Spanien und Portugal und damit über dem europäischen Durchschnitt (vgl. IMF 2009, 7; Posch et al. 2009). Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob eine Krise, wie sie 2008 das europäische und österreichische Finanzsystem erfasste, zehn Jahre danach ausgeschlossen werden kann oder wir mit neuen systemischen und strukturellen Finanzkrisen rechnen müssen, die ähnlich hohe öffentliche Ausgaben erfordern?

Starke Reregulierung von Banken wurde nach der Krise in der EU möglich

Der unmittelbare Schock der Krise führte dazu, dass zunächst die Regulierung der Banken¹ verschärft wurde. Die EU-Kommission legte sehr weitreichende Gesetzesentwürfe vor, und es gelang, diese durchzubringen, da auch von Seiten der Bankenindustrie – anders als in den Vorkrisenjahren – vergleichsweise wenig Widerstand kam. Den Banken war offenbar bewusst geworden, dass sie im Gegenzug für umfangreiche Rettungspakete der EU-Staaten strengere Regulierungen akzeptieren mussten.

Zu diesen Gesetzesinitiativen zählte allen voran die sogenannte *Capital Requirements Regulation* (CRR)/*Capital Requirements Directive* (CRD) IV, eine Fortführung der sogenannten Basler Bankenregulierung (Basel I, Basel II). Dieser seit Jahren weiterentwickelte Rahmen für Bankenregulierung, der federführend vom in Basel beheimateten Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) betreut wird, hat sich vom ursprünglich liberalen Regulierungsansatz hin zu einer deutlichen Reregulierung des Bankensektors entwickelt (vgl. Redak 2006). Die Kernpunkte dieser Regulierung sind zum einen verschärfte Eigenkapitalbestimmungen, die nicht nur höhere Eigenkapitalquoten² für Banken vorsehen, sondern auch die Qualität des Eigenkapitals verbessern. Das Eigenkapital der Bank dient zunächst nämlich als Puffer für auftretende Verluste. Das heißt je höher es ist, desto weniger riskant arbeitet eine Bank. In der Krise 2008 hatte es bei manchen Banken nicht

gereicht, um die entstandenen Verluste abzudecken. Die CRR/CRD IV sieht nun nur mehr Kapitalbestandteile vor, die tatsächlich in einer Krise verlusttragend sind.

Zweiter wesentlicher Eckpfeiler der Basler Regulierungen sind deutlich verschärfte Liquiditätsvorschriften für Kreditinstitute. Das Liquiditätsrisiko ist neben der Unterkapitalisierung das zweite zentrale Risiko von Banken. Es besteht im Wesentlichen darin, dass die Bank kurzfristig ihre Refinanzierung verliert, sei es, weil EinlegerInnen ihre Gelder aus Angst abziehen (*bank run*), sei es, weil Banken untereinander nicht mehr bereit sind, sich gegenseitig Geld zu leihen oder Banken am Markt keine Emissionen, die Geld bringen, absetzen können. Gerade in der Krise 2008 hat sich gezeigt, dass dieses Risiko, das Jahrzehnte von Aufsicht und Regulierung vernachlässigt wurde, dramatisch und systemrelevant sein kann. Zwar wurde schon vor 2008 seitens der weltweiten und europäischen Bankenaufsicht an neuen Vorschriften für das Liquiditätsrisiko gearbeitet, doch kam die Umsetzung dieser Maßnahmen zu spät. Die Vertrauenskrise, die europäische Banken nach dem Zusammenbruch der US-Bank Lehman Brothers im Oktober 2008 erfasste, hatte systemweite Ausmaße und führte vorübergehend zum Kollaps des sogenannten Interbankenmarktes, da sich Banken von einem Tag auf dem anderen kein Geld mehr liehen (vgl. Redak 2009). Für Banken, die stark von der Finanzierung durch andere Banken abhängen (*wholesale funding*), wie etwa die belgisch-französische Dexia, die deutsche Hypo Real Estate sowie die österreichische Kommunalkredit war dies existenzbedrohend. Kernmaßnahme der neuen Liquiditätsvorschrift ist die Einführung der sogenannten *liquidity coverage ratio*, anhand derer Banken nachweisen müssen, dass sie in der Lage sind, einem längeren Liquiditätsabfluss standhalten zu können.

Darüber hinaus wurde mit der CRR/CRD IV erstmals auch die Regulierung systemischer Risiken („makroprudenzielle Aufsicht“) kodifiziert, das heißt, dass Aufsichtsmaßnahmen nicht mehr nur für einzelne Banken, also für sogenannte idiosynkratische Risiken gesetzt werden können, sondern auch dann, wenn einzelne Banken oder das Bankensystem eine Bedrohung für die gesamte Finanzmarktstabilität eines Landes darstellen. Um zu vermeiden, dass too-big-to-fail-Banken in der Krise entweder staatlicher Rettung bedürfen oder über Ansteckungskanäle andere Banken mit in die Krise reißen, wurden für globale systemrelevante Banken zusätzliche Kapitalpuffer eingeführt (*globally systemically important banks/GSIB-Puffer*), auch kleinere national bedeutsame Banken (*other systemically important institutions – OSII*) können „be-puffert“ werden. Die makroprudenzielle Aufsicht kann auch einen sogenannten Systemrisikopuffer für systemrelevante Banken anordnen, wenn ein nationales Bankensystem als Ganzes systemische Risiken aufweist. Ebenso kann durch den sogenannten antizyklischen Kapitalpuffer exzessives Kreditwachstum gebremst werden, sowie Risiken, die aus der Immobilienkreditvergabe entstehen, mit der Eindämmung nicht nachhaltiger Kreditvergabestandards entgegengewirkt werden.

Noch deutlichere Eingriffe in die Geschäftstätigkeit der Banken sind jedoch durch eine weitere gesetzliche Grundlage in der EU möglich geworden, die zusätzlich zur CRR/CRD IV erlassen wurde: Am 1.1.2016 trat die Abwicklungsrichtlinie Banking Recovery and Resolution Directive (BRRD) in Kraft, die zunächst sicherstellen soll, dass Banken aus dem Markt ausscheiden können, ohne die Finanzmarktstabilität oder die Volkswirtschaft zu gefährden, das heißt insbesondere ohne Einsatz von öffentlichen Geldern. Denn eine Lehre aus der Krise war, dass das bestehende Insolvenzrecht für den Konkurs von Banken nicht ausreicht bzw. nicht anwendbar ist. Damit in Zukunft auch Banken in die Insolvenz gehen können, ohne dass es zu negativen volkswirtschaftlichen Aus-

wirkungen kommt, wurde ein mehrschichtiges Sanierungs- und Abwicklungsregime entworfen. Das Regelwerk sieht vor, dass (theoretisch) schon lange vor der Insolvenz der Bank bestimmte Mechanismen aktiviert werden: Sogenannte Sanierungs- und Frühinterventionsmaßnahmen können von Bank und Aufsicht gesetzt werden, um die Bank erst gar nicht in die Krise schlittern zu lassen. Diese Frühintervention erlaubt der Bankenaufsicht erstmals seit Jahrzehnten wieder einen Eingriff in die Geschäftstätigkeit der Banken und stellt damit vom Prinzip her einen Paradigmenwechsel in der Finanzmarktregulierung dar. Geschäftsfelder müssen auf Wunsch der Aufsicht stillgelegt werden, Beteiligungen oder Banktöchter abgestoßen werden und das Kreditvolumen kann beschränkt werden. Seit der Nachkriegszeit, in der Geschäftsfeldbeschränkungen sowie Begrenzungen von Zinsen und Kreditvolumen auf der Tagesordnung standen (vgl. Henry/Redak 2013; Abiad/Mody 2005; Döme u. a. 2016), war der Bankensektor nach Jahren der Liberalisierung und Deregulierung nicht mehr einem derart festen Regulierungskorsett unterworfen.

Zentraler Bestandteil der BRRD ist auch das sogenannte *Bail-in*, das erstmalig die Verluste einer Bank in der Krise auf die Gläubiger verteilt und dem historischen *Bail-out* durch den Staat mit öffentlichen Geldern ein Ende setzen soll. Sollte es dennoch nötig sein, über die Gläubigerbeteiligung hinaus Geld aufzutreiben zu müssen, wurde der sogenannte Single Resolution Fund (SRF) eingerichtet. In diesen Fonds zahlen Banken vorsorglich Gelder ein, die dann in der Krise für strauchelnde Banken verwendet werden können. Ebenso als Vorsorgemaßnahme dient die Reform bzw. Harmonisierung der Einlagensicherung in den Ländern der Europäischen Union, der zufolge alle Länder verpflichtend ex-ante-Fonds für die Einlagensicherung einrichten müssen, die ebenfalls im Vorhinein von Banken gefüllt werden müssen (und nicht erst im Nachhinein, wie das in manchen Ländern bei ex-post-Fonds der Fall war). Während die jetzigen Einlagensicherungssysteme national sind, aber harmonisiert werden, wird grundsätzlich von der EU-Kommission auch ein gemeinsames Europäisches Einlagensicherungssystem (EDIS, European Deposit Insurance Scheme) geplant, das alle Einlagen bis 100.000 Euro absichert, unabhängig davon, in welchem Mitgliedsstaat die Bank ansässig ist.

Auch in institutioneller Hinsicht wurden neue Pflöcke eingeschlagen: BRRD, SRF sowie Europäische Einlagensicherung sind Bestandteile der sogenannten Bankenunion, die für den Euroraum eingerichtet wurde. Dazu zählt auch, dass seit November 2014 die großen Banken im Euroraum direkt von der Europäischen Zentralbank bzw. ihrem Single Supervisory Mechanism (SSM) beaufsichtigt werden. Dies soll unter anderem sicherstellen, dass die Banken einheitlich beaufsichtigt werden und nationaler Bankenlobbyismus sowie nationale Abschwächung von Regulierung (*regulatory arbitrage*) zur Sicherung von Wettbewerbsvorteilen der heimischen Bankenindustrie verhindert werden. Mit diesem Kompetenztransfer bankaufsichtlicher Agenden von der nationalen auf die EU-Ebene ist der Wunsch seitens der EU verbunden, die Vertiefung der europäischen Integration voranzutreiben.

Diese neue Aufsichtsarchitektur würde das europäische Bankensystem grundsätzlich feuerfest machen: mehr Eigenmittel senken die Krisenanfälligkeit von Banken, systemische Risiken werden über die makroprudenzielle Aufsicht rechtzeitig adressiert und sollte doch eine große Bank straucheln, sorgt das Abwicklungsregime für einen smoothen Austritt des Institutes aus dem Markt. Mit dem *Bail-in*, durch das Gläubiger an den Verlusten der Banken beteiligt werden, wäre sogar ein deutlicher Umverteilungseffekt von wohlhabenden InvestorInnen zu kleinen SparerInnen erreicht.

Hat sich aber das neue Regulierungsregime in der Praxis bewiesen und bedeutet dies, dass zukünftige Finanzkrisen weniger dramatische Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft in Österreich haben?

Die Resilienz des österreichischen Bankensystems hat sich erhöht

Wie bereits oben beschrieben, sind im engeren Sinn zwei Indikatoren relevant, um die Stabilität des Bankensektors zu beurteilen, nämlich die Ausstattung der Banken mit Kapital und Liquidität.

Die Eigenkapitalausstattung der österreichischen Banken hat sich tatsächlich seit 2008 deutlich erhöht. Wie bereits oben angeführt, zielten die Reformen der letzten Jahre insbesondere darauf ab, die Qualität des Eigenkapitals zu verbessern, da viele Kapitalbestandteile sich in der Krise als nicht verlust-absorbierend herausgestellt hatten. Die zentrale Stellgröße für wirklich „gutes“ Kapital ist mittlerweile die sog. harte Kernkapitalquote bzw. das sog. „common equity Tier 1“ (CET 1). Diese harte Quote hat sich bei Österreichs Banken von durchschnittlich 9,4 % im Jahr 2008 auf 15,1 % zum Halbjahr 2018 (Quelle: OeNB) erhöht und liegt damit derzeit über dem EU-Durchschnitt.

Ebenso zeigt sich beim Abbau des Liquiditätsrisikos ein verbessertes Bild: Die oben angeführten Liquiditätsrisikomaßnahmen haben gegriffen, und die österreichischen Banken sind wesentlich weniger riskant refinanziert als vor der Krise. Während einerseits die eher riskante Refinanzierung über den Interbankenmarkt in Österreich sowieso nicht so weit verbreitet war wie in anderen Ländern, hat sich diese zusätzlich reduziert. Darüber hinaus wurde aber vor allem durch die Einführung der *Liquidity Coverage Ratio* die Möglichkeit der Banken erhöht, einem Abfluss an Liquidität gegenzusteuern. Bis spätestens 2019 müssen die europäischen Banken diese Ratio vollständig erfüllen, es zeigt sich allerdings schon jetzt, dass alle österreichischen Banken bereits so weit sind (vgl. EBA 2017).

Von einem zentralen ökonomischen Problem im Zuge der Bankenkrise, nämlich den notleidenden Krediten, ist Österreich nicht so stark betroffen. Der Anteil dieser Kredite an der Bilanzsumme der Banken, die sogenannte Non Performing Loans-Quote (NPL-Quote) liegt in Österreich mit 3,4 % unter dem EU-Durchschnitt von 4 %. Die Höhe der Quote wird stark vom Osteuropa-Geschäft der österreichischen Banken beeinflusst, da der Anteil der gefährdeten und ausgefallenen Kredite in Zentral, Süd- und Osteuropa wesentlich höher ist als in Österreich. Die Risiken des Osteuropa-Geschäftes der österreichischen Banken führten zwar zu teils empfindlichen Werteinbußen (Wertberichtigungen, Firmenwertabschreibungen, etc. in vielen dieser Länder) (vgl. Kavan et al. 2017), dennoch sind notleidende Kredite nicht das wesentliche Problem des österreichischen Bankensektors.

Der Bankensektor in Österreich ist seit der Krise 2008 deutlich geschrumpft, und zwar um nahezu 20 % (Quelle: OeNB). Das ist eine deutlich stärkere Reduktion als der EU-Durchschnitt, der um ca. 7 % geschrumpft ist. Dieser Rückgang ist sehr stark auf die Restrukturierung der Bank Austria bzw. ihrer Mutter UniCredit zurückzuführen. Das bislang unter der Österreich-Tochter Bank Austria laufende Osteuropageschäft der UniCredit wurde 2016 an die italienische Mutter übertragen und wird seitdem nicht mehr in die Bilanzsumme der Bank Austria konsolidiert. Diese Umstrukturierung hat einen großen Effekt auf die österreichische Bilanzsumme, sowie generell die Redimensionierung des Osteuropageschäftes der österreichischen Banken ein Grund für das Schrumpfen des Sektors ist. Zudem wurden Überkapazitäten in einem als *overbanked* charakterisierten

österreichischen Markt abgebaut. Aus Finanzmarktstabilitätssicht ist dieser Rückgang begrüßenswert, da der hohe inner-österreichische Konkurrenzdruck dazu geführt hat, dass Kredite sehr leichtfertig vergeben wurden, was einerseits das Risiko der österreichischen Banken erhöhte, andererseits die Zinsmargen drückte und dazu führte, dass die Profitabilität der österreichischen Banken im internationalen Vergleich sehr niedrig ist.

Zusammenfassend läßt sich daher sagen, dass durch einen kleineren Bankensektor mit einer höheren Eigenmittelausstattung die Stabilität des österreichischen Bankensystems erhöht wurde.

Dennoch gibt es systemische Risiken im österreichischen Bankensektor

Ein Problemkind der österreichischen Banken bleibt jedoch die Profitabilität, War diese schon vor der Krise unterdurchschnittlich, hat das Aufarbeiten der Krisenkosten (Wertberichtigungen, Verluste, Abschreibungen in Osteuropa, etc.) 2013 dazu geführt, dass der österreichische Bankensektor erstmals insgesamt einen Verlust verzeichnete. Mittlerweile ist der Jahresgewinn der österreichischen Banken zwar wieder auf 6,6 Milliarden Euro gestiegen (Jahresergebnis 2017, Quelle: OeNB). Die Oesterreichische Nationalbank hält jedoch fest, dass dieser Gewinn weniger aus dem operativen Geschäft (Einlagen- und Kreditgeschäft, Zinsmarge) stammt, sondern durch einen steten Abbau der Risikovorsorgen, sprich Wertberichtigungen, bewerkstelligt wird. Diese stellen bilanziell gesehen Kosten dar und ihr Abbau führt daher zu weniger Ausgaben und erhöht die Gewinne. Diese vor allem durch Bilanzkosmetik herbeigeführten Gewinne lassen jedoch Zweifel an der Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle der österreichischen Banken aufkommen, die im Inland an Wachstumsgrenzen stoßen und im (osteuropäischen) Ausland aus Vorsichtsgründen nicht mehr so stark expandieren wie vor der Krise.

Zudem lassen sich im österreichischen Bankensektor auch einige strukturelle und systemische Risiken feststellen. So wurde zum Beispiel schon in der Vergangenheit von der Bankenaufsicht der ungewöhnlich hohe Anteil an Fremdwährungskrediten in Österreich adressiert. Da Fremdwährungskredite die KreditnehmerInnen nicht nur einem Fremdwährungsrisiko aussetzen, sondern auch einem Zinsrisiko (Zinsen auf ausländische Währung können steigen) sowie einem Tilgungsträgerrisiko, hat die Finanzmarktaufsicht mehrere Leitlinien und Mindeststandards herausgegeben, die die Vergabe von Fremdwährungskrediten eindämmen soll. Diese Maßnahmen waren erfolgreich, denn das Fremdwährungskreditvolumen reduzierte sich seit 2008 um 72 % (Quelle: OeNB).

Ebenso wurde mit dem sogenannten Nachhaltigkeitspaket seitens der österreichischen Aufsicht sichergestellt, dass sich die österreichischen Tochterbanken in Osteuropa nachhaltig refinanzieren, sprich: lokale Kredite vor allem über lokale Einlagen refinanzieren.

Seit 2014 gibt es auch in Österreich die oben beschriebene makroprudenzielle Aufsicht, die insb. folgende systemische Risiken im österreichischen Bankensektor identifiziert hat (vgl. FMSG 2015, 3):

- Die Bilanzsumme des österreichischen Bankensektors ist im Vergleich zum BIP überdurchschnittlich groß. Dies kann in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie Österreich zu überdurchschnittlichen Krisenkosten führen, die die öffentliche Hand stark belasten.

- Das Kreditrisiko des österreichischen Bankensektors ist stark in Zentral-, Süd- und Osteuropakonzentriert und setzt das österreichische Bankwesen einem Klumpenrisiko aus.
- Spezifische Eigentümerstrukturen (z. B. Staat als Eigentümer, Genossenschaften) erschweren die Kapitalzufuhr durch Eigentümer in der Krise bzw. belasten die öffentliche Hand (wenn z. B. der Staat als Eigentümer einer Bank Kapital zuschießen muss).

Daher hat sich das zuständige Finanzmarktstabilitätsgremium 2015 entschlossen, den Banken einen sog. Systemrisikopuffer (Kapitalpuffer bestehend aus CET1) vorzuschreiben (vgl. FMSG 2015). Dieser trägt maßgeblich dazu bei, dass sich die Kapitalausstattung des österreichischen Bankensektors verbessert hat.

Neben den Banken könnten sich auch in anderen Segmenten des Finanzmarktes neue Risiken aufbauen und für Europa wird dies am ehesten im Schattenbankensektor vermutet. Mit dem Schattenbankensektor werden grundsätzlich Bankaktivitäten erfasst, die von „Nicht-Banken“, also Finanzintermediären ohne Bankkonzession, ausgeübt werden. Dazu zählen insbesondere die Kreditvergabe und -vermittlung, die Fristen- und Liquiditätstransformation und der Kreditrisikotransfer. Eine genaue Definition dieses Sektors ist schwierig, da es keine genauen Daten über die Aktivitäten von (teilweise nicht-regulierten) Finanzintermediären gibt. Grundsätzlich ist die Bilanzsumme des gesamten Schattenbankenwesens in der EU mit 40 Billionen Euro gewaltig, das entspricht 272 Prozent des BIP der EU, bzw. entfallen auf diesen Sektor rund 40 Prozent der Bilanzsumme des europäischen Finanzmarktes (vgl. ESRB 2017). Er ist insbesondere seit 2012 stark gewachsen, und zwar um 30 Prozent. Das sind zunächst enorme Summen, doch nicht alle Bestandteile des Sektors sind mit hohen Risiken verbunden. Denn die international üblichen Definitionen für diesen Sektor beinhalten auch viele Finanzinstitutionen und Aktivitäten, die gut reguliert und für den Finanzmarkt funktional sind. Dazu zählen etwa auch Investment- und Geldmarktfonds, grundsätzlich also Anlagesegmente, die eine lange Geschichte haben und – wie etwa der Investmentfondsmarkt – in Europa intensiv beaufsichtigt werden.

Gerade in Österreich ist der „Schattenbanken“-Sektor volumensmäßig stark von Investmentfonds geprägt (vgl. Wagner et al. 2017), die vergleichsweise gut reguliert sind. Insgesamt ist auch das Volumen an Kreditintermediation durch diesen Sektor in Österreich gering, es betrug Ende 2016 88,6 Mrd. Euro im Vergleich zu 438,4 Mrd. Euro im Bankensektor (ebd., 51). Das Risiko aus diesem Bereich ist also überschaubar.

Die Hauptrisiken am österreichischen Finanzmarkt kommen also nach wie vor von den Banken, weshalb ihrer Beaufsichtigung eine wesentliche Rolle zukommt.

Droht der Bankenregulierung ein Backlash?

Während also eine Reihe von Veränderungen im österreichischen und europäischen Bankensektor zur Erhöhung der Krisenresilienz geführt haben, gibt es auch Tendenzen, die, je länger die Finanzkrise zurückliegt, diese positiven Entwicklungen abschwächen. Zunächst, weil – wie schon in der Vergangenheit – viele der geplanten Reformen an der Umsetzung scheitern: mit zunehmenden Abstand zur Krise nahmen sich Banken wieder mehr heraus und waren im Lobbying erfolgreich: EZB und EU-Kommission stehen mitt-

lerweile auf der Bremse, wenn es um höhere Kapitalanforderungen für Banken geht, und schwächen die Eigenmittelvorschriften ab (siehe hierzu ausführlich Kader 2018). Auf die Höhe der Eigenmittel wirkt sich auch die derzeitige Ausschüttungspolitik der Banken aus: anstatt Kapital aufzubauen, haben einige große österreichische Banken im vergangenen Jahr hohe Dividenden ausgeschüttet. Kapital und Dividenden stehen in einem inversen Verhältnis: Die Bank kann ihre Gewinne entweder dem Eigenkapital zuweisen und die Verlustpuffer erhöhen oder sie kann die Gewinne gänzlich oder zum Teil an ihre AktionärInnen ausschütten, wodurch die Risikotragfähigkeit der Bank geschwächt wird. Deshalb warnt auch die Österreichische Nationalbank in ihrem Financial Stability Report, dass zwischen Kapitalaufbau und Gewinnausschüttung auf eine ausgeglichene Balance zu achten ist (vgl. OeNB 2018, 38).

Diese Tendenz lässt sich derzeit nicht nur in Österreich und Europa feststellen, sondern auch in den USA, weshalb sogar die *Financial Times* schreibt: „*Large US banks are poised to hand over more capital to investors than they are generating from their businesses for the first time since the 2008 crisis, lowering their defences against another catastrophic shock to the financial system.*“³

Insgesamt zeigt sich daher eine Entwicklung, dass vormals erreichte Verbesserungen in der Kapitalausstattung der Banken möglicherweise wieder aufgeweicht werden und die Banken in die nächste Krise erneut unterkapitalisiert gehen könnten.

Auch bei der Umsetzung der zweiten zentralen Säule der Bankenregulierung, dem oben beschriebenen Abwicklungsregime, zeigen sich Aufsicht und Politik inkonsequent und inkonsistent, wodurch die Sanierung und Abwicklung von Banken erschwert wird. Besonders auffällig zeigte sich die zögerliche Haltung im Fall der italienischen Bank Monte dei Paschi di Siena, eine der ersten strauchelnden Banken im Euroraum, die nach der neuen Abwicklungsrichtlinie (BRRD) behandelt wurde. Anstatt diese Bank gemäß der Richtlinie abzuwickeln und ihre GläubigerInnen einem *Bail-in* zu unterwerfen, wurde sie Bank auf Wunsch der italienischen Aufsicht und Regierung staatlich aufgefangen und 20 Milliarden Euro Rettungsgelder seitens der Regierung Renzi zur Verfügung gestellt.

Da die Bank bereits mehrmals Kapitalspritzen vom italienischen Staat erhalten hatte, ohne zu gesunden, sie immer noch auf einem immensen Berg fauler Kredite sitzt und nicht in der Lage ist, privates Kapital zu mobilisieren, versenkt man mit der staatlichen Rekapitalisierung vermutlich erneut öffentliche Gelder in eine höchstwahrscheinlich kaputte Bank⁴.

Die mehrmaligen Nachbesserungen seitens der österreichischen Regierung zugunsten der GläubigerInnen der gestrauchelten Hypo Alpe Adria (nun: HETA) zeigen aber, dass auch hierzulande der *Bail in*, also die Verlusttragung durch private InvestorInnen, auf wackeligen Füßen steht.

Auch die jüngsten Initiativen zum Thema Bankenaufsicht aus dem Bundesministerium für Finanzen geben Anlass zur Sorge. Der Zugewinn an Stabilität des österreichischen Bankensektors lässt sich nämlich vor allem auf Aktivitäten und Maßnahmen der Aufsicht zurückführen. Die Bankwirtschaft selbst wäre nicht bereit gewesen, relevante Maßnahmen zur Erhöhung der Krisenresilienz zu setzen, sondern hat stattdessen regulatorische und rechtliche Maßnahmen bekämpft, wie zahlreiche WKÖ-Stellungnahmen zur Bankenregulierung zeigen. Daher sind die jüngsten Initiativen des Finanzministers Hartwig Löger, der eine Reform der Bankenaufsicht anstrebt, bedenklich. Die angestrebte Effizienzsteigerung der Aufsicht durch die Verlagerung der BankenaufseherInnen der Notenbank zur Finanzmarktaufsicht FMA (vgl. Bundesministerium Finanzen 2018), die auch

einen Personalabbau vorsieht, dürfte zu einer Schwächung der Bankenaufsicht führen. Auch der Wunsch des Ministers, einen Teil der Aufsichtslegistik ins Finanzministerium zu holen, mit dem erklärten Ziel, „gold plating“⁵ in der Aufsicht zu vermeiden, gefährdet die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Bankenaufsicht. Der Ministerratsvortrag enthält auch einige Ideen, die in die Kompetenzordnung und Budgethoheit der (ebenfals unabhängigen) Oesterreichischen Nationalbank eingreifen. Derartige Diskurse über „Über“-Regulierung sind aus den USA unter Trump, die Maßregelung von Bankenaufsicht und Notenbanken aus Ungarn oder der Türkei bekannt. Dass es in die Richtung Einschränkung der Aufsichtsbefugnisse geht,⁶ zeigt sich auch an der freudigen Reaktion der Bankenvertreter, die den Vorschlag Lögers begrüßen.⁷ Die alternative Gewerkschaft AUGÉ warnt hingegen vor einer offenen Politisierung der Aufsicht.⁸

Es bleibt daher abzuwarten, ob die Zunahme der Stabilität der österreichischen Banken, die sich auch in verbesserten Noten der Ratingagenturen für den österreichischen Finanzmarkt zeigt (S&P Global 2018), erhalten bleibt oder durch Orbanisierungs-Tendenzen geschwächt wird.

Anmerkungen

- 1) Da Banken am europäischen Finanzmarkt die ökonomisch dominanten Akteure sind, sie die Krise ausgelöst haben und sich mit wenigen Ausnahmen europäische Volkswirtschaften vorwiegend über Banken refinanzieren, widmet sich dieser Artikel insbesondere der Banken-Regulierung. Dabei soll nicht übersehen werden, dass neue Gesetzesinitiativen (wie MiFID II, Solvency II, EMIR, etc.) strengere Vorschriften für weitere Finanzmarktsektoren wie den Wertpapierhandel, Ratingagenturen, Versicherungen, usw. brachten, auf die aus Platzgründen hier nicht weiter eingegangen werden kann.
- 2) Die Eigenkapitalquote setzt das vorhandene Eigenkapital einer Bank ins Verhältnis zu ihren risikogewichteten Aktiva.
- 3) „US banks poised for \$170bn in shareholder payouts“, ft.com (17. 6. 2018).
- 4) Siehe auch: „Moody’s cuts Monte Paschi rating deeper into junk territory“, ft.com (3. 12. 2018).
- 5) Gold plating wird in regulatorischen Kreisen die „Über“-Erfüllung von regulatorischen Vorgaben bezeichnet, also zB. strengere Standards als in anderen Ländern einzuführen.
- 6) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-20/austria-government-puts-bank-oversight-on-political-leash>
- 7) <https://news.wko.at/news/oesterreich/Beschluss-der-Aufsichtsreform:-Oesterreichs-Banken-begrue.html>
- 8) <https://auge.or.at/wien/news-wien/auge-ug-koza-oenb-praesident-mahrer-muss-gegen-schwaechung-der-bankenaufsicht-aktiv-werden/>

Literatur

- Abiad, Abdul/Mody, Ashoka (2005): Financial Reform: What Shakes It? What Shapes It?. In: *The American Economic Review* 95(1): 66–88.
- Bundesministerium Finanzen (2018): Vortrag an den Ministerrat betreffend die Reform der österreichischen Finanzaufsicht, BMF, Wien.
- Döme, Sophia, Schmitz, Stefan W., Steiner, Katharina, Ubl, Eva (2016): The changing role of macro-prudential policy in Austria after World War II. In: *Monetary Policy and the Economy* Q3-4/16: 163–187.
- EBA, European Banking Authority (2017): EBA Report on Liquidity Measures under Article 509(1) of the CRR. London.
- ESRB, European Systemic Risk Board (2017): EU Shadow Banking Monitor, No. 2. Frankfurt/M.
- EZB, Europäische Zentralbank (2015): The fiscal impact of financial sector support during the crisis, in: *ECB Economic Bulletin*, Issue 6, 74–87.
- FMSG, Finanzmarktstabilitätsgremium (2015): FMSG Jahresbericht 2015, siehe: <https://www.fmsg.at/publikationen/jahresberichte.html>
- Henry, Roland/Redak, Vanessa (2013): Geldverhältnis und Krise. In: Atzmüller, Roland u. a. (Hg.): *Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie*. Münster: 239–257.
- IMF, International Monetary Fund (2009): Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis, IMF Staff Position Note, SPN/09/13, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0913.pdf>
- Kader, M. (2018): Bail-in or Bail-out, ist das die Frage? Das europäische Banken- und Finanzsystem zehn Jahre nach der Krise, in: *Prokla* Bd. 48 Nr. 192, 381–398.
- Kavan, S. et al. (2017): Profitability of Austrian banks' domestic business from 1995 to 2016: driving forces, current challenges and future opportunities, in: OeNB. *Financial Stability Report* 34, 52–67.
- Posch, M., Schmitz, S.W., Weber, B. (2009): Ziele und potenzielle Zielkonflikte von EU-Bankenpaketen, in: *Finanzmarktstabilitätsbericht der Oesterreichischen Nationalbank*, Nr. 17, 68–91.
- OeNB – Oesterreichische Nationalbank (2018): *Finanzmarktstabilitätsbericht*, Nr. 35, <https://www.oenb.at/Publikationen/Finanzmarkt/Finanzmarktstabilitaetsbericht.html>
- Redak, V. (2006): Risks, Ratings and Regulation: Toward a Reorganization of Credit via Basel II?. In: Mooslechner, Peter u. a. (Hg.): *The Political Economy of Financial Market Regulation*. Cheltenham: 191–213.
- Redak, V. (2009): Der Interbankenmarkt: Aufgaben – Probleme – Lösungen. In: *Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, Nr. 23, Arbeiterkammer Wien. Wien.
- S&P Global Rating (2018): The Austrian Banking System is Likely to Remain Resilient in a Downturn, Standard & Poors, <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/index>
- Wagner, Jacob, Wicho, Matthias, Zhan, Jun Chao (2017): Kreditintermediation des Nichtbanken-Finanzsektors, in: *Statistiken – Daten und Analysen*, OeNB, Q3/17, 46–57.

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Die Bedeutung von Karl Marx' Ökonomik für die wirtschaftswissenschaftlich fundierte Interessenpolitik des 21. Jahrhunderts

Julia Eder, Etienne Schneider

Progressive Industriepolitik – Ein Ausweg für Europa!?

Markus Hadler, Hannah Volk

Einstellungen zur weiteren Flexibilisierung des Arbeitsplatzes. Österreichische ArbeitnehmerInnen im internationalen Vergleich

John E. King

Josef Steindl and capitalist stagnation

Heinz D. Kurz, Marlies Schütz, Rita Strohmaier, Stella Zilian

Riding a new wave of innovations. A long-term view at the current process of creative destruction

Dorothee Bohle

The end of "buying time"? Capitalism and democracy in East Central Europe before and after the financial crisis

Preise: Einzelnummer € 12,50, Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsversand € 65,-), ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement gegen Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Card-Nummer € 19,90, jeweils inkl. MwSt.

Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at. Dort kann auch ein kostenloses Probeheft angefordert werden.

www.wirtschaftundgesellschaft.at

4/18

 LexisNexis®
ARD Orac



WIEN