

Credit Suisse, First Republic, etc. – können Banken pleitegehen?

Marcel Magnus, Kai Gereon Spitzer¹

Es macht einen Unterschied, ob man nach dem Scheitern einzelner Banken, oder ob man nach der Gefahr einer systemischen Bankenkrise fragt. Ob das eine passieren kann, ohne das andere zu provozieren, hängt nicht zuletzt davon ab, wie gut das für den Fall scheiternder Banken eingerichtete Regelwerk und Instrumentarium ist. Es muss das Scheitern einzelner Banken bewältigen können, ohne dass Ansteckungseffekte oder ein genereller Vertrauensverlust das Bankensystem oder die Gesamtwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen. Und genau über diesen Aspekt wird zurzeit diskutiert, denn die Europäische Kommission hat einen Reformentwurf vorgelegt, der im Europäischen Parlament und Rat verhandelt wird (die Crisis Management and Deposit Insurance Reform, kurz CMDI).

Wir skizzieren im Folgenden, was sich seit der letzten Krise im Bankensektor wesentlich geändert hat, warum Banken trotzdem weiterhin scheitern können, und warum eine Reform des Krisenmanagementsystems angeraten ist.

Ein stabilerer Bankensektor als in der letzten Krise...

Die durchschnittliche Kapitalausstattung der Banken ist heute unstrittig höher als zuvor. Man kann sagen, dass die (Kern) Kapitalausstattung europäischer Banken heute grob gesprochen etwa doppelt so hoch ist wie in der letzten Krise (ein exakter Vergleich ist aufgrund geänderter Definitionen knifflig).

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht ist ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung. Die dort getroffenen Vereinbarungen zum Eigenkapital wurden in der EU ab 2013 schrittweise in die europäische Bankenregulierung übernommen, mit wenigen Abweichungen.

Der Basler Ausschuss hat nicht nur die Mindestkapitalausstattung der Banken neu festgelegt, sondern erstmals auch Regeln aufgestellt, die Liquiditätskrisen unterbinden sollen: Banken müssen demnach eine bestimmte Menge liquider Mittel vorhalten, um in einem definierten Stressszenario bestehen zu können. Außerdem müssen sie über stabile Refinanzierungsquellen verfügen und dürfen sich insbesondere nicht mehr zu sehr davon abhängig machen, Mittel auf dem kurzfristigen Interbankenmarkt zu beschaffen, weil diese Refinanzierungsquelle – so die Erkenntnis aus der letzten Finanzkrise – im Zweifelsfall schnell versiegen kann. Auch diese Regeln sind in der EU für alle Banken verbindlich gemacht worden.

Man kann weiterhin argumentieren, dass sich Banken seit der letzten Krise regelmäßig Stresstests unterziehen müssen, die ihre individuelle Widerstandsfähigkeit gegen-

über verschiedenen allgemeinen wirtschaftlichen Belastungsszenarien bewerten. Leider werden deren Ergebnisse in unterschiedlichem Maße transparent publik gemacht. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde, kurz EBA, zeigt die Ergebnisse für die allergrößten europäischen Banken, für die sie zuständig ist, deutlich detaillierter auf als etwa die EZB, die ergänzende Tests durchführt, Ergebnisse bislang allerdings nur in aggregierter Form publiziert.

Ein ganz wesentlicher Unterschied zur Situation in der letzten Krise besteht schließlich darin, dass die Aufsicht über die größten Banken im Euroraum inzwischen von der nationalen Ebene auf die EZB übertragen wurde, mit dem erklärten Ziel, die Unabhängigkeit der Aufsicht von lokalen Einflüssen zu stärken, Expertise zu bündeln und die Qualität der Aufsicht auf einen europaweit einheitlichen Standard zu heben.

... und trotzdem kommt es zu Pleiten?

Mehr Kapital, höhere Liquidität, regelmäßige Stresstests, verbesserte Aufsicht, und trotzdem scheitern einige Banken. Welche? Und warum?

Die weitverbreitete Praxis, den Zustand eines Industriesektors daran zu bemessen, wie sich mittlere Kennwerte (durchschnittliche Kapitalausstattung, durchschnittliche Rentabilität etc.) entwickeln, ist für einige Fragestellungen wenig hilfreich. Der Blick eines Aufsehers sollte auf mögliche Ausreißer am unteren Ende des Spektrums gerichtet sein, und die kritischen Fragen sich auch auf diesen Teil konzentrieren. Die EZB stellt im Financial Stability Review im März 2023 in diesem Sinne fest: *„The strong profitability of euro area banks on aggregate masks substantial heterogeneity across individual banks, with the differences still driven by structural issues.“* Auch wenn sich die Profitabilität europäischer Banken in den letzten Jahren im Durchschnitt erfreulicherweise sehr positiv entwickelt hat, so darf man nicht aus den Augen verlieren, dass ein nennbarer Teil der Banken nicht nur weit davon entfernt war, seine Eigenkapitalkosten zu verdienen, unabdingbar für das langfristige Überleben, sondern sogar über Jahre Verluste geschrieben hat, was ein noch schnelleres Ende einläuten kann. Wenn die EZB in diesem Zusammenhang weiterhin feststellt, dass die mangelnde Profitabilität ganzer Teile des Bankensektors strukturelle Ursachen hat, muss man sich schon fragen, wer diese Probleme federführend anpacken soll, wenn man weitere Pleiten verhindern möchte.

An dieser Stelle lohnt es sich, noch einmal auf Krisenfälle der letzten Jahre zu schauen, selbst bei stark verkürzter „Ursachenforschung“: Dass es um die Credit Suisse – bis zuletzt immerhin zu den 30 größten, systemrelevanten Banken der Welt zählend – nicht blendend bestellt war, war kein Geheimnis. Über die Jahre haben eine ganze Reihe von Skandalen erheblich am Image gekratzt, Boni-Zahlungen an der Substanz gezehrt, diverse Restrukturierungsprogramme sollten die Bank wieder auf Kurs bringen. Ende 2022 schloss sie das Geschäftsjahr allerdings mit einem erheblichen Jahresverlust von 7,3 Milliarden Franken ab. Trotzdem kam es wohl für viele überraschend, wie schnell sich die Situation schließlich zugespitzt hat. Nachdem die Bank Mitte März einräumen musste, dass es erhebliche Schwächen in den internen Kontrollen ihrer Finanzabschlüsse gibt, verlor die Bank (obwohl sie aufsichtlich der besonders strengen Schweizer Version der Eigenmittelvorschriften unterlag, die über die international ver-

einbarten Mindestanforderungen hinausgehen) innerhalb kurzer Zeit so viel Liquidität, dass die Schweizer Regierung und Behörden zum Eingriff genötigt waren, um ein Ausbreiten der Krise zu verhindern. Fazit: Verlieren Anleger grundsätzlich das Vertrauen in eine Bank, kann es sehr schnell gehen – und eine Rettung Garantien in erheblichem Umfang erforderlich machen (konkret hat der Schweizer Bund bei der Credit Suisse Garantien im Umfang von 100 Milliarden Franken gegeben).

Auch die Silicon Valley Bank und die Signature Bank in den USA sind in die Knie gegangen, als Anleger Zweifel an ihrer wirtschaftlichen Situation bekamen und innerhalb kürzester Zeit Einlagen abzogen. Allerdings unterstellt die amerikanische Aufsicht diese vergleichsweise kleineren Banken auch nicht den zuvor erwähnten Basler Liquiditätsvorschriften, die in Europa für alle Banken gelten. Dennoch sind Kennzahlen immer nur eine Momentaufnahme, aber keine Garantie dafür, dass eine Bank nicht Probleme mit der Liquidität bekommen kann. Ein Beispiel: Anfang Juni 2017 stellte die EZB das Scheitern der Bankengruppe Banco Popular Español fest, mit der Begründung, dass sich ihre Liquiditätssituation so rapide verschlechterte, dass erhebliche Zweifel daran bestünden, dass die Bank ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen könne. Diese Bank, mit einer Bilanzsumme von knapp 150 Milliarden Euro immerhin die damals sechstgrößte in Spanien, hatte noch zum Ende des davorliegenden Geschäftsjahres berichtet, dass ihre Liquiditätskennziffer – die Liquidity Coverage Ratio – bei knapp 135 % läge, deutlich über dem, was damals gefordert wurde (damals: 80 %, heute: 100 %).

Die in Europa neu eingerichtete europäische Abwicklungsbehörde musste bei Banco Popular zum ersten Mal eine Entscheidung treffen. Was den Fall daneben aber interessant macht, ist, dass die Begründung der EZB für das erklärte Scheitern der Bank ausschließlich auf den Liquiditätsaspekt abstellte. Der bilanzierten Papierform nach brauchte an der Solvenz von Banco Popular kein Zweifel zu bestehen, sie schien ausreichend kapitalisiert. Zu diesem Bild passt allerdings nicht, was Santander – die Bank, die Banco Popular schließlich übernommen hat – ihren eigenen Aktionären gegenüber dargelegt hat, dass man nämlich im Rahmen der Übernahmeprüfung (due diligence) ein Rückstellungsdefizit von knapp 8 Milliarden Euro festgestellt habe, was in der Größenordnung in etwa dem gesamten ausgewiesenen Eigenkapital von Banco Popular entsprach. Fazit: Wenn eine Bank nur der Papierform nach gut kapitalisiert ist, oder eben Zweifel an ihrer wirtschaftlichen Situation bestehen, kann es rasch eng werden. Und man darf sich auch nicht zu sehr auf die Aussagekraft aufsichtlicher Feststellungen zur Kapitalstärke einzelner Banken verlassen...

Es sind aber eben nicht nur Fälle, in denen eine Bank offen bekannte unternehmerische Probleme hat (Credit Suisse), oder möglicherweise verdeckte wirtschaftliche Probleme (Banco Popular), ein Vertrauensverlust kann auch aus ganz anderen Gründen eintreten: Nachdem etwa die EU Finanzsanktionen gegen Russland verhängt hatte, verloren die Anleger rasch das Vertrauen in die europäische Tochtergesellschaft der russischen Sberbank; obwohl solvent, ging die in Österreich ansässige Sberbank Europe letztlich ebenfalls an Liquiditätsabflüssen ein (der Fall hat noch den interessanten Nebenaspekt, dass fast der gesamte Betrag, den das österreichische Einlagensicherungssystem damals aufbringen musste, an deutsche Einleger ausgezahlt wurde, insgesamt knapp eine Milliarde Euro. Auch wenn sich das österreichische Einlagensicherungssystem im Insolvenzverfahren letztlich schadlos halten konnte, mag der Fall möglicherweise noch einmal in der sich seit Jahren hinziehenden Diskussion über ein europä-

weites Einlagensicherungssystem eine Rolle spielen). Fazit: ... und manchmal liegt ein Scheitern an ganz Gründen.

Welche Rolle spielt nun eine mögliche Reform des Krisenmanagementsystems?

Was also, wenn es trotz verbesserter Eigenkapitalausstattung, Liquiditätsregeln, Stresstests und europäischer Aufsicht zu einer Schieflage kommt? Wie kann verhindert werden, dass eine Krisenbank andere mit sich reißt, gesamtwirtschaftliche Schäden produziert, ihre Einleger oder den Steuerzahler schädigt? Die möglichen Probleme, die es im Angesicht einer Bankenschieflage zu lösen gilt, sind vielfältig, und Zielkonflikte sind unvermeidlich. Der Staat kann mit Steuergeld Einleger und die Wirtschaft schtzen, aber er mag dabei seine eigene Finanzstärke unterminieren und kann den Wettbewerb unter den Banken verzerren. Um vorbeugend Ordnung in die Abläufe nach einer Schieflage zu bringen, wurde nach der großen Finanzkrise ein europäisches Bankenabwicklungsrecht geschaffen und für die Eurozone eine Abwicklungsbehörde (Single Resolution Board) eingesetzt und mit von den Banken finanzierten Geldmitteln ausgestattet.

Nun kann es nicht überraschen, dass angesichts der vielfältigen Problem und Zielkonflikte die seinerzeit gefundene Lösung nicht perfekt ist. Exemplarisch sei hier der Fall der Veneto-Banken angeführt, in den die neu geschaffene Abwicklungsbehörde nicht eingriff, so dass der italienische Staat seine politische Zielvorstellungen umsetzen und die Einleger und Gläubiger weitreichend mit Hilfe von Steuergeldern vor Verlusten schtzen konnte. Ein solch weitreichender Einleger- und Gläubigerschutz wäre weder mit dem gesetzlichen Mandat noch mit den Finanzierungsmöglichkeiten der europäischen Abwicklungsbehörde vereinbar gewesen. Das politische Brüssel und viele europäische Hauptstädte beobachteten derweil mit Überraschung, dass das neu geschaffene Abwicklungssystem nicht wie erwartet zur Anwendung kam, was wiederum den Ruf nach einer Reform auslöste, die nun von der Europäischen Kommission dem Gesetzgeber vorgeschlagen worden ist.

In groben Zügen hat sich die Kommission folgendes überlegt: das europäische Abwicklungsrecht soll immer zur Anwendung kommen, es sei denn, dass seine Ziele durch nationale Behörden besser erreicht werden können. Bei einer ehrlichen Anwendung dieses Prinzips dürften in der Tat nationale Maßnahmen kaum noch zu Anwendung kommen, denn den nationalen Behörden steht auch kein besseres Instrumentarium zur Verfügung als der europäischen Behörde.

Flankiert wird die breitere Anwendung des europäischen Abwicklungsrechts durch bessere Finanzierungsmöglichkeiten der europäischen Abwicklungsbehörde, die neben dem ihr zur Verfügung stehenden bankfinanzierten europäischen Fonds auch auf die auf nationaler Ebene finanzierten Einlagensicherungssysteme zugreifen können soll - insbesondere um sicherzustellen, dass Einleger bei der Abwicklung keine Verluste erleiden. Dementsprechend schlgt die Kommission auch vor, den Schutz der Einleger zum gesetzlichen Ziel der Abwicklungsbehörde zu erheben. Damit könnte erreicht werden, dass die europäische Abwicklung für jene Mitgliedsstaaten erträglicher wird, die denken, dass alle Einleger in einer Bankenschieflage geschtzt werden müssen. Dabei geht es, wie auch schon im Fall der Veneto-Banken, nicht nur um die versicherten

Einlagen bis 100.000 Euro, sondern um alle Einlagen, einschließlich die großer Finanzunternehmen oder die der öffentlichen Hand. Damit begibt sich der Kommissionsvorschlag aber zugleich in ein Spannungsfeld mit jenen Mitgliedsstaaten, die der Auffassung sind, dass unversicherte Einlagen durchaus Verluste tragen sollten, um Kosten einer Bankschieflage zu absorbieren und einen Anreiz zu haben, den Bankmanagern auf die Finger zu schauen. Andererseits werden diejenigen Mitgliedsstaaten, die, wie im Fall der Veneto-Banken, über die Einleger hinaus auch andere Gläubiger schützen wollen, ihr Ansinnen nicht im Kommissionsvorschlag verwirklicht sehen. Und zu guter Letzt sollte auch das Restrisiko nicht unerwähnt bleiben, dass nicht in jedem Fall garantiert ist, dass die erweiterten Finanzmittel der Abwicklungsbehörde ausreichen, um dem erweiterten Schutzmandat gemäß zu handeln.

Kritiker eines erweiterten Einlegerschutzes wird es derweil nicht beruhigen, dass die Mittel für den erweiterten Einlegerschutz nicht vom Steuerzahler, sondern auf nationaler Ebene von bankenfinanzierten Einlagensicherungssystemen stammen. Schließlich werden deren Kosten erwartbar an die Gesamtheit der Bankkunden weitergereicht und eventuelle Finanzierungslücken könnten zumindest vorübergehend nationale öffentliche Haushalte belasten. Damit ist auch angesprochen, dass der Reformvorschlag wesentliche Teile der Krisenfinanzierung auf nationaler Ebene belässt und uns damit einem Europäischen Einlagensicherungssystem, wie es die Kommission 2015 erfolglos vorgeschlagen hatte und wie es vom Europäischen Parlament weiterhin gefordert wird, nicht unbedingt näherbringt. Einer österreichischen Leserschaft gegenüber sollte schließlich auch nicht unerwähnt bleiben, dass ein häufigeres Einschreiten öffentlicher Abwicklungsbehörden im Konflikt mit der systeminternen Krisenbewältigung durch Institutssicherungssysteme steht, wie es sie in Österreich und anderen Mitgliedsstaaten für den genossenschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Bankensektor gibt.

Der Leser wird an diesem Punkt ahnen, dass die nun vorgeschlagene Reform nicht ungeschoren aus dem Gesetzgebungsverfahren hervorgehen wird und dass wir es sicher nicht mit dem letzten Reformvorhaben in diesem Feld zu tun haben.

Anmerkung

I Der Beitrag entspricht der persönlichen Sicht der Autoren.