

Bankenunion und Bankenregulierung: Stabilität des Bankensektors in Europa

Von Franziska Bremus und Claudia Lambert

Trotz der jüngsten Beruhigung an den Finanzmärkten ist das Finanzsystem in Europa auch mehrere Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise nicht nachhaltig krisenfest. Die Stabilität des Finanzsystems spielt aber eine zentrale Rolle für die realwirtschaftliche Entwicklung und damit für Wachstum und Wohlstand. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die Regulierung verschärft werden muss, um das Bankensystem stabiler und widerstandsfähiger zu machen. Außerdem wurde in den vergangenen Jahren deutlich, dass die Bankenaufsicht in Zeiten der Globalisierung international besser koordiniert werden muss.

Der vorliegende Bericht analysiert in einem ersten Schritt aktuelle Entwicklungen mit Blick auf das europäische Bankensystem: Welche regulatorischen und institutionellen Änderungen gibt es seit der Krise? Wie haben sich Marktstrukturen und Stabilität des Bankensystems entwickelt?

In einem zweiten Schritt werden Empfehlungen zur weiteren Förderung der Stabilität des Bankensystems abgeleitet: Die Konsolidierung des europäischen Bankensektors ist nicht abgeschlossen und muss zügig vorangetrieben werden. Eine höhere Transparenz des neuen regulatorischen und institutionellen Gefüges wäre hilfreich. Die enge Verknüpfung zwischen Banken und Staaten sollte über die bislang geplanten Neuerungen hinaus weiter reduziert werden. Darüber hinaus sollten alternative Finanzierungsquellen für Unternehmen gefördert werden.

Als Reaktion auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen zur Reform der europäischen Finanzmarktarchitektur auf den Weg gebracht.¹ Einerseits wurde die Regulierung auf Ebene der einzelnen Banken im Rahmen des Regulierungswerks „Basel III“ verschärft.² Andererseits hat die Krise verdeutlicht, dass die Regulierung und Überwachung einzelner Banken nicht ausreicht, um die Stabilität des gesamten Bankensystems zu gewährleisten. Von zentraler Bedeutung ist die systemische Relevanz der Banken – also die Rückkopplung zwischen einzelnen Banken und dem gesamten Finanzsystem. Um die Finanzstabilität aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive besser zu überwachen und systemische Risiken zu erkennen, wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Institutionen zur sogenannten makroprudenziellen Regulierung geschaffen.

Insbesondere in Europa hat die Krise gezeigt, dass die Regulierung der oft grenzüberschreitend tätigen Banken auf europäischer Ebene koordiniert und angesiedelt werden muss – und nicht wie bislang auf nationaler Ebene. Im Rahmen der Bankenunion wird deshalb eine gemeinsame europäische Bankenaufsicht umgesetzt. Ein wichtiges Ziel der gemeinsamen zentralen Aufsicht und Regulierung ist es, den Kreislauf zwischen Staats- und Bankenrisiken zu durchbrechen. Die europäische Bankenunion soll daher die Diskrepanz zwischen dem nationalen Fokus der Finanzmarktaufsicht und der grenzüberschreitenden Dimension des Bankgeschäfts auflösen.

Seitdem sich die Krise im Euroraum beruhigt hat und die Nachrichten über Rettungsmaßnahmen für Banken

¹ Wir danken Lino Zeddies für seine Unterstützung bei den Recherchen zu diesem Wochenbericht. Der vorliegende Bericht ist Teil einer Serie von DIW Wochenberichten, die sich mit Elementen einer Strategie zur institutionellen Neuordnung der Währungsunion befasst. Vgl. Fichtner, F., Fratzscher, M., Podstawski, M., Ulbricht, D. (2014): Den Euroraum zukunftsfähig machen. DIW Wochenbericht Nr. 24/2014.

² Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2011): Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Bank for International Settlements, Dezember 2010, überarbeitet im Juni 2011, Basel.

und Staaten abgeebbt sind, ist die Debatte über die Ausgestaltung eines langfristig stabilen Finanzsystems zuletzt etwas in den Hintergrund getreten. Eine kontinuierliche Diskussion, die auch die Interaktionen zwischen den institutionellen und regulatorischen Neuerungen beachtet, ist aber von zentraler Bedeutung, um das europäische Finanzsystem nachhaltig widerstandsfähiger und krisenfester zu machen. Auch wenn das neue Regulierungswerk Basel III, die makroprudenzielle Aufsicht und die Bankenunion einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, besteht an einigen Stellen weiterer Anpassungsbedarf.

Der vorliegende Bericht fasst zunächst die wichtigsten regulatorischen und institutionellen Änderungen seit der jüngsten Finanzkrise mit einem Fokus auf den europäischen Bankensektor zusammen.³ Der zweite Abschnitt stellt die Entwicklung der Marktstrukturen und der Stabilität des europäischen Bankensektors seit der Krise anhand von mikro- und makroprudenziellen Indikatoren dar. Schließlich werden Schwachstellen der neuen Finanzmarktarchitektur diskutiert, an denen im Sinne eines stabileren Finanzsystems weiter gearbeitet und nachgebessert werden sollte.

Institutionelle und regulatorische Neuerungen

Um die Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden auf internationaler Ebene besser zu koordinieren, wurden in den Folgejahren der Krise mehrere Institutionen ins Leben gerufen.

Neues institutionelles Gefüge

Im April 2009 wurde der Finanzstabilitätsrat (*Financial Stability Board, FSB*) eingerichtet. Aufseher und Zentralbanker sollen in diesem Forum potentielle Gefährdungen für die weltweite Finanzmarktstabilität aufdecken. Bei der Identifikation makroökonomischer und finanzwirtschaftlicher Risiken kooperiert der Finanzstabilitätsrat mit dem Internationalen Währungsfonds.⁴ Zu den Aufgaben des Gremiums zählt auch, den internationalen Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden zu fördern, Pläne für das grenzüberschreitende Krisenmanagement zu erstellen, und Empfehlungen für eine effiziente Regulierungspraxis zu geben.

Auf europäischer Ebene wurde im Jahr 2011 die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden durch die Schaffung der Europäischen Bankenaufsichts-

behörde (*European Banking Authority, EBA*) gestärkt. Darüber hinaus wurde der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (*European Systemic Risk Board, ESRB*) als Schnittstelle zwischen den europäischen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden eingerichtet. Ein Ziel dieser neuen europäischen Institutionen ist es, systemische Risiken frühzeitig zu erkennen, Richtlinien zu veröffentlichen und Warnungen im Falle ungünstiger Entwicklungen auszusprechen.

Empfehlungen des ESRB werden in Deutschland beispielsweise durch das Gesetz zur Überwachung der Finanzstabilität (Finanzstabilitätsgesetz, FinStabG) umgesetzt. Für die makroprudenzielle Regulierung wurde mit diesem Gesetz der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) gegründet, der im Frühjahr 2013 seine Arbeit aufgenommen hat. Der AFS analysiert Risiken für die Stabilität des Finanzsystems auf nationaler Ebene und soll auf dieser Basis Empfehlungen und Warnungen aussprechen. Dem Ausschuss gehören Vertreter der Bundesbank, des Bundesministeriums der Finanzen, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Vorsitzende des Leitungsausschusses der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung⁵ (FMSA) an.⁶ Durch die Kooperation dieser verschiedenen Aufsichtsbehörden soll die mikro- und makroprudenzielle Regulierung in Einklang gebracht werden.

Verschärfte Regulierung: Basel III

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die Eigenkapitaldecke der Banken zu gering war, um Verluste hinreichend abfedern zu können. Außerdem wurde deutlich, dass die Liquiditätsausstattung der Banken nicht ausreichte, um bei Verwerfungen auf dem Interbankenmarkt funktionsfähig zu bleiben.

Im Nachgang der Finanzkrise hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht dementsprechend neue Regulierungsrichtlinien formuliert (Basel III⁷). Diese Regeln werden mittels einer EU-Richtlinie (*Capital Requirement Directive IV, CRD IV*) und einer EU-Verordnung (*Capital Requirements Regulation, CRR*) europaweit umgesetzt und haben das Ziel, Banken stabiler zu machen ohne dabei ihre Effizienz zu sehr zu beeinträchtigen. Sie setzen an zwei Kernbereichen an.

Erstens werden die Eigenkapitalanforderungen verschärft. Sowohl die Eigenkapitalquote als auch die Qualität des Kapitals sollen schrittweise verbessert werden.

³ Der Schattenbankensektor und andere Bereiche des Finanzsystems werden in diesem Bericht nicht berücksichtigt.

⁴ Dombret, A. (2012): Finanzstabilität wahren: Rahmen, Werkzeuge und Herausforderungen. Gastbeitrag im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, Dezember.

⁵ Die FMSA verwaltet die Gelder des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFIN) und des Restrukturierungsfonds (Bankenabgabe).

⁶ Bundesfinanzministerium (2013): Finanzstabilitätsgesetz. Monatsbericht, 31. Januar 2013.

⁷ www.diw.de/de/diw_01.c.413274.de/presse/diw_glossar/basel_iii.html.

Einerseits wird die Risikogewichtung strenger, sodass ein höherer Bestand an Risikoaktiva entsteht. Andererseits müssen die Risikoaktiva nun mit mindestens 10,5 Prozent Eigenkapital abgesichert werden. In diesem Zusammenhang wird auch der Verschuldungsgrad geregelt: Das Verhältnis von Eigenkapital zur ungewichteten Bilanzsumme – die sogenannte *Leverage Ratio* – muss mindestens drei Prozent betragen.

Zweitens werden die Banken dazu verpflichtet, ein Minimum an Liquidität zu halten. Basel III schreibt vor, dass Banken kurzfristig über genügend flüssige Mittel wie zum Beispiel Bargeld verfügen müssen, um ihre kurzfristige Zahlungsfähigkeit im Falle einer Krise zu sichern; aber auch ein Mindestmaß an langfristigen Finanzanlagen ist erforderlich, um zu verhindern, dass Banken im Falle einer Krise in großem Umfang langfristige Anleihen mit Verlust verkaufen müssen, um ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Ob diese Kriterien eingehalten werden, wird mittels zweier Kennzahlen überprüft – der kurzfristigen Mindestliquiditätsquote (*Liquidity Coverage Ratio, LCR*) und der mittelfristigen strukturellen Liquiditätsquote (*Net Stable Funding Ratio, NSFR*).

Die Mindestliquiditätsquote (LCR) setzt die Differenz der Zahlungsmittelab- und -zugänge einer Bank für die nächsten 30 Tage ins Verhältnis zu ihrem Liquiditätspuffer.⁸ Nach Basel III soll diese Quote mindestens eins betragen, das heißt der Liquiditätspuffer einer Bank, der zum Beispiel Barmittel oder Zentralbankguthaben beinhaltet, muss mindestens so groß sein wie die erwarteten Nettoabflüsse in den folgenden 30 Tagen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Banken über ausreichend Liquidität verfügen, sollte es kurzfristig zu einem Abzug an Kapital durch Investoren kommen.

Die strukturelle Liquiditätsquote (NSFR) setzt die zur Verfügung stehenden Mittel in Relation zum langfristigen zu erwartenden Refinanzierungsbedarf einer Bank.⁹

8 Die LCR errechnet sich als der Bestand an hochliquiden Aktiva im Verhältnis zum Nettozahlungsmittelabfluss, also der Differenz aus Zahlungsab- und -zuflüssen, im Kontext eines vorgegebenen Stressszenarios. Dabei werden bestimmte Abflussraten angesetzt, die bei Spareinlagen, je nach Art der Einlage, fünf bis zehn Prozent betragen können. Für Kundeneinlagen, die der Einlagenversicherung unterliegen, kann die nationale Aufsicht einen Abflussfaktor von drei bis fünf Prozent ansetzen. Die Zuflussrate von Einlagen wurde indes pauschal auf null Prozent festgelegt.

9 Die NSFR ist das Verhältnis des Bestandes an stabilen Passiva einer Bank und der erforderlichen Refinanzierung. Im Zähler der Kennzahl werden die Passiva einer Bank (*verfügbare* „stabile“ Refinanzierung) je nach Stabilität der Mittel mit unterschiedlichen Anrechnungsfaktoren gewichtet. Der Nenner der NSFR – *geforderte* „stabile“ Refinanzierung – ist die Summe aller gewichteten Vermögenswerte. Die Anrechnungsfaktoren im Zähler nehmen mit der Stabilität der Mittel zu. Die NSFR fällt damit umso höher aus, je höher der Anteil stabiler Refinanzierungsmittel ist. So fließen beispielsweise Privateinlagen mit einer Fälligkeit von über einem Jahr mit 100 Prozent ein. Einlagen mit einer Laufzeit unter einem Jahr werden immerhin noch mit 90 beziehungsweise 80 Prozent gewichtet.

Auch hier wird eine Quote von eins oder höher vorgeschrieben. Die Abhängigkeit einer Bank von der Funktionsfähigkeit des Interbankenmarktes soll reduziert werden, indem unverhältnismäßige Fristeninkongruenzen reduziert werden. Banken sollen also besser in der Lage sein, ihre Geschäftsaktivitäten stabil über einen Zeithorizont von einem Jahr zu refinanzieren.

Auf dem Weg zu einheitlichen Spielregeln

Vor der Finanzkrise hatte die internationale Integration der Bankenmärkte stark zugenommen. So hatten viele Banken ihr Kreditgeschäft im Ausland deutlich ausgeweitet. Darüber hinaus hatten sie ihr Netz an Auslandsfilialen und -töchtern ausgebaut. Insgesamt war das europäische Bankgeschäft also zunehmend internationaler geworden.¹⁰ Das Aufsichtsrecht trug diesem Umstand bislang nur begrenzt Rechnung: Neue Regeln wurden oft zunächst auf EU-Ebene aufgesetzt, bevor sie – häufig mit Einschränkungen – in nationales Recht umgewandelt wurden. Auch die Aufsichtsbehörden waren bisher national aufgestellt. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass eine Harmonisierung des europäischen Bankenaufsichtsrechts notwendig ist, um den Einfluss nationaler Interessen bei der Regulierung zu mindern und damit die Stabilität des europäischen Bankensektors zu erhöhen.¹¹

In diesem Sinne wurde im Juli 2011 eine einheitliche Verordnung – das sogenannte *Single Rule Book* – verabschiedet. Damit soll sichergestellt werden, dass die neuen Regeln in den EU-Mitgliedsländern einheitlich implementiert werden. Die Verordnung muss also von allen europäischen Finanzinstituten gleichermaßen umgesetzt werden. Mit der Harmonisierung des europäischen Bankenaufsichtsrechts werden Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Bankenmarkt gemindert. Außerdem werden die Anreize für Banken verringert, sich bei ihren Geschäftsentscheidungen von unterschiedlich strengen (nationalen) Regulierungsstandards leiten zu lassen.¹²

Im Februar 2014 wurden auch die Regeln zur Einlagenversicherung weiter vereinheitlicht. Anpassungen betreffen vor allem verkürzte Auszahlungszeiträume von Einlagen im Falle der Schieflage einer Bank und eine Vereinfachung und Harmonisierung der Auszahlungsmodalitäten. Die nationalen Versicherungssysteme

10 Vgl. Allen, F., Beck, T., Carletti, E., Lane, P.R., Schoenmaker, D., Wagner, W. (2011): Cross-Border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic Policies. CEPR, London.

11 Vgl. Véron, N. (2014): Tectonic Shifts. Finance & Development, Vol. 51, No. 1, IMF Periodical, März.

12 Vgl. Houston, J. F., Lin, C., Ma, Y. (2012): Regulatory arbitrage and international bank flows. Journal of Finance, 67 (5), 1845–1895.

me haben darüber hinaus die Möglichkeit, sich gegenseitig auf freiwilliger Basis Geld zu leihen.¹³ Bereits im Jahr 2011 ersetzte die EU-Richtlinie 94/19/EC die nationalen geltenden Gesetze der EU-Staaten und erhöhte die Einlagensicherung in EU-Mitgliedstaaten auf 100 000 Euro je Bank und Einleger. Das Ziel dieser Versicherungserhöhung war, Anleger vor Verlusten zu schützen und das Vertrauen in das Bankensystem zu stärken.

Systemische Risiken erkennen: Makroprudenzielle Aufsicht

Freiräume haben die Mitgliedstaaten dagegen bei der Berücksichtigung systemischer Risiken, also solcher Risiken, die nicht nur die einzelne Bank, sondern die Stabilität des gesamten Finanzsystems betreffen. Ein Indikator, der im Rahmen der makroprudenziellen Aufsicht beobachtet wird, ist zum Beispiel das Verhältnis des gesamtwirtschaftlichen Kreditvolumens zum Bruttoninlandsprodukt. Da die Konjunktur- und Kreditzyklen in den einzelnen Ländern nicht vollständig synchron verlaufen, ist es an dieser Stelle sinnvoll und wichtig, Richtwerte für diesen Indikator länderspezifisch zu setzen.

Im Rahmen der neuen Regulierungsregeln nach Basel III sind die Wahlrechte bei der Umsetzung des neuen Regulierungsgefüges in der Richtlinie CRD IV festgeschrieben und werden durch die jeweilige nationale Gesetzgebung umgesetzt. Neben einem Kapitalerhaltungspuffer von 2,5 Prozent, der für alle Länder gleichermaßen gilt, werden länderspezifische Quoten für den antizyklischen Kapitalpuffer festgelegt. Dieser kann jährlich durch die jeweiligen nationalen Aufseher angepasst werden.¹⁴ Die Idee dieses Puffers ist es, Zeiten konjunktureller Aufschwünge, also Zeiten überdurchschnittlichen Kreditwachstums, zu nutzen, um Kapital anzuhäufen, das dann in Zeiten wirtschaftlicher Abschwünge aufgezehrt werden kann.

In einigen europäischen Ländern wurden zusätzliche makroprudenzielle Werkzeuge eingeführt.¹⁵ Schweden hat beispielsweise bereits im Oktober 2010 Obergrenzen für Beleihungsquoten (*Loan-to-Value Cap*, *LTVC*) eingeführt, die den Kreditbetrag in Relation zum eigentli-

chen Verkehrs- beziehungsweise Marktwert des zu finanzierenden Objektes setzen. Damit sollen Verluste der Banken bei einem Kreditausfall begrenzt werden. Die Schweiz ist eines der großen Finanzzentren, in dem seit 2012 ein zusätzlicher, antizyklischer Kapitalpuffer im Falle von Fehlentwicklungen auf den Kreditmärkten aktiviert werden kann.¹⁶ Insgesamt schreitet die Implementierung makroprudenzieller Maßnahmen aber eher langsam voran.

Aufsicht und Abwicklung unter einem Dach: Die Bankenunion

Neben der Harmonisierung der Rechtsgrundlage für die Bankenregulierung in Europa einigten sich die europäischen Finanzminister im Dezember 2012 auf eine gemeinsame Bankenaufsicht (*Single Supervisory Mechanism*, *SSM*). Ab November 2014 wird die Europäische Zentralbank (EZB) die Aufsicht über die rund 6 000 Banken im Euroraum übernehmen. Allerdings wird sie nur die 128 größten, systemisch relevanten Banken direkt überwachen.¹⁷ Alle übrigen Banken im Euroraum werden weiterhin von den nationalen Regulierungsbehörden beaufsichtigt. Aktuell führt die EZB eine Bestandsaufnahme der Risiken in den Bilanzen der systemisch relevanten Finanzinstitute in Europa durch, den *Asset Quality Review (AQR)*. Mit dem AQR soll die Eigenkapitalausstattung dieser Banken gemäß uniformer Regulierungsstandards beurteilt werden, bevor die EZB ihre Aufsicht übernimmt.¹⁸

Als zweites wesentliches Element der Bankenunion neben der gemeinsamen Aufsicht wurde Ende 2013 ein gemeinsamer Abwicklungsmechanismus (*Single Resolution Mechanism*, *SRM*) beschlossen, der eine geordnete Sanierung und Abwicklung von Banken im Falle einer Schieflage regeln soll. Insbesondere bei großen und stark international vernetzten Banken ist eine Restrukturierung durch eine europäische Institution notwendig. Um die Verbindung zwischen Staats- und Bankenrisiken zu lockern, sollen künftig zunächst die Eigentümer und Gläubiger im Falle der Insolvenz einer Bank haften, bevor auf öffentliche Mittel zurückgegriffen wird. Die sogenannte Haftungskaskade ist in einer Abwicklungsrichtlinie (*Banking Recovery and Resolution*

¹³ Council of the European Union (2014): Deposit guarantee schemes: Council confirms agreement with EP. Brüssel, 18. Februar 2014, 6562/2/14 REV 2, OR.en, Pressemitteilung 72.

¹⁴ Im Jahr 2019 soll der Kapitalerhaltungspuffer 2,5 Prozent betragen, wobei die jährliche Anpassung bei 0,625 Prozent liegen soll. Solange die vollständige Höhe noch nicht erreicht ist, sollen Banken einen Teil des Gewinns nach Steuern einbehalten, um so die Eigenkapitalausstattung sukzessive zu stärken. In Krisenzeiten kann der Puffer aufgezehrt werden und deshalb dann auch unter 2,5 Prozent sinken. Im Gegensatz dazu unterliegt der antizyklische Kapitalerhaltungspuffer nationalen Regeln.

¹⁵ European Systemic Risk Board (2014): Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector. Frankfurt am Main.

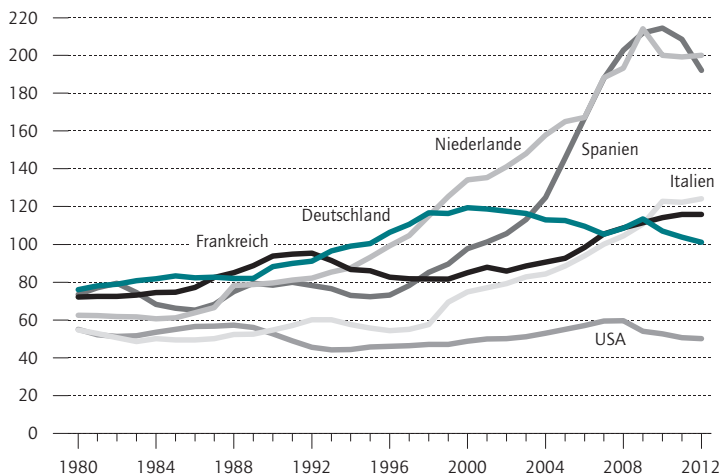
¹⁶ Vgl. Schweizerische Nationalbank: Umsetzung des antizyklischen Kapitalpuffers in der Schweiz: Konkretisierung der Rolle der Schweizerischen Nationalbank. Bern, Februar 2014.

¹⁷ Das entspricht rund 85 Prozent der aggregierten Bilanzsumme aller Banken. Vgl. Rede von Dr. Joachim Nagel, Vorstand der Bundesbank am 16. Januar 2014: Europäische Bankenunion: Ein neues Kapitel der Bankenaufsicht.

¹⁸ Für eine detaillierte Diskussion über die Chancen und Risiken des AQR vgl. Fratzscher, M., Lambert, C., Rieth, M. (2014): Neue Banken- und Fiskalarchitektur für Europa: Krisen vermeiden, statt sie nur zu bewältigen. Wirtschaftsdienst, Sonderheft, 94. Jahrgang.

Abbildung 1

Inländische Kredite an den Privatsektor In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent



Quelle: Weltbank, World Development Indicators.

© DIW Berlin 2014

Das Kreditvolumen hatte bis zur Finanzkrise in vielen europäischen Ländern deutlich zugenommen.

Directive, BRRD) festgelegt.¹⁹ Für die Finanzierung der Restrukturierung von Banken wird ein gemeinsamer, von den Banken zu füllender Abwicklungsfonds eingerichtet. Fest steht, dass dieser Fonds ab 2016 über einen Zeitraum von acht Jahren ein Volumen von 55 Milliarden Euro anhäufen soll.²⁰

Struktur und Stabilität des europäischen Bankensektors seit der Krise

Die institutionellen und regulatorischen Neuerungen der vergangenen Jahre haben dazu beigetragen, dass sich die Datenverfügbarkeit mit Blick auf Indikatoren zur Finanzmarktstabilität in vielen Ländern verbessert hat. So stellt zum Beispiel der Internationale Währungs-

19 Die Richtlinie sieht folgende Haftungsreihenfolge vor: Erst haften die Eigentümer, dann die nachrangigen Anleihegläubiger (Junior Bonds), die vorrangigen Anleihegläubiger (Senior Bonds) und die Einleger mit Einlagen über 100 000 Euro. Sollte eine Bankrestrukturierung notwendig werden, erfolgt zuerst ein Bail-in dieser privaten Investoren in Höhe von mindestens acht Prozent der Bilanzsumme, bevor Mittel aus dem Abwicklungsfonds genutzt werden können. Sollte dies nicht ausreichen, muss der Staat einspringen – entweder mit eigenen Mitteln oder mit Krediten des ESM. Eine direkte Rekapitalisierung über den ESM ist erst dann möglich, wenn all diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind.

20 Vgl. Bundesfinanzministerium (2014): Europäische Bankenunion: einheitlicher Abwicklungsmechanismus steht. Pressemitteilung Nr. 25, 21. Mai 2014. Zunächst werden die Banken in nationale Abwicklungsfonds einzahlen. Nach zwei Jahren sollen 60 Prozent der Gelder der nationalen Fonds dann vergemeinschaftet werden.

fonds (IWF) Informationen zu Kerngrößen der makroprudenziellen Regulierung für einen großen Länderkreis zur Verfügung.²¹ Die Weltbank liefert darüber hinaus ein breites Spektrum an zusätzlichen Daten zur Entwicklung der Finanzmärkte für über 200 Länder.²² Für den Euroraum ist eine Vielzahl an Bilanz- und Strukturdaten auf Länderebene bei der EZB erhältlich.²³ Anhand dieser Informationen wird im Folgenden aufgezeigt, wie sich die Strukturen im europäischen Bankensektor seit der Krise entwickelt haben, zum Beispiel hinsichtlich der Größe des Sektors, der Kapitalisierung und der Profitabilität.

Größe des europäischen Bankensektors birgt Risiken

Zu Beginn der Krise war der Bankensektor in vielen Industrieländern, gemessen am Kreditvolumen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, so groß wie nie zuvor.²⁴ Während das Volumen der Bankkredite an den privaten Sektor bis zum Ende der 80er Jahre in vielen Ländern weniger als 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betrug, ist es bis zum Ausbruch der Krise vielerorts rasant gestiegen (Abbildung 1). So haben sich die Bankkredite an den privaten Sektor relativ zum Bruttoinlandsprodukt zwischen 1980 und 2009 in den Niederlanden zum Beispiel um gut 150 Prozentpunkte erhöht, und auch in Spanien hat sich das Kreditvolumen in diesem Zeitraum nahezu verdreifacht. Das Kreditwachstum einer Volkswirtschaft ist ein wichtiger Indikator für künftige Krisen;²⁵ Kredit-Booms können Anzeichen für eine Überhitzung der Wirtschaft oder einzelner Sektoren sein.

Auch wenn in vielen Ländern seit der Krise ein Rückgang der Kreditvolumina zu verzeichnen ist, bleibt der Bankensektor besonders in den europäischen Ländern sehr groß. Zum Vergleich: In den USA beträgt das Kreditvolumen der Banken gegenüber dem Privatsektor nur rund die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts,²⁶ wobei zu

21 Siehe IWF: Financial Soundness Indicators. online verfügbar unter fsi.imf.org/.

22 Siehe Weltbank: Global Financial Development Database. online verfügbar unter econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23269602~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html.

23 Siehe EZB: Monetary and Financial Statistics, Consolidated Banking Data and Structural Financial Indicators. online verfügbar unter sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=2018773.

24 Vgl. Taylor, A. M. (2012): The Great Leveraging. NBER Working Paper No. 18290, Cambridge, MA.

25 Vgl. Schularick, M., Taylor, A. M. (2012): Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870–2008. *American Economic Review* Vol. 102 (2), 1029–1061, April.

26 Unbeachtet bleibt hier der Schattenbankensektor, der im Jahr 2011 ein Volumen von 23 Billionen US-Dollar in den USA und 22 Billionen US-Dollar im Euroraum hatte. Vgl. Adrian, T., Ashcraft, A. B., Cetorelli, N. (2013): Shadow Bank Monitoring. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, No. 638.

Abbildung 2

Bilanzsumme des Bankensektors
In Relation zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EZB, Consolidated Banking Data.

© DIW Berlin 2014

Die Bilanzsumme des Bankensektors beträgt in vielen europäischen Ländern ein Vielfaches des Bruttoinlandsprodukts.

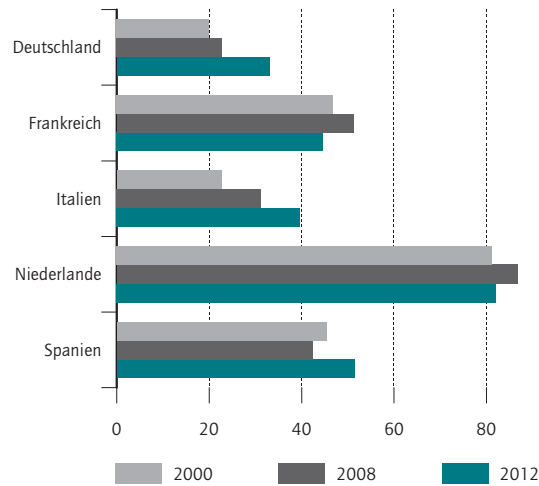
beachten ist, dass Unternehmen dort weniger stark über Banken, sondern zu einem größeren Teil direkt über den Kapitalmarkt finanziert werden.

Auch gemessen an der Bilanzsumme aller inländischen Banken in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ist die Größe des Sektors zwar in großen Euroraum-Ländern wie Deutschland, Frankreich und den Niederlanden zwischen 2008 und 2012 etwas zurückgegangen (Abbildung 2). Dennoch betrugen die Gesamtkтива der Banken Ende 2012 noch immer knapp das Dreifache des Bruttoinlandsprodukts der Währungsunion.

Die Marktkonzentration des Bankensektors hat sich in den europäischen Ländern in den vergangenen Jahren unterschiedlich entwickelt. Während der Anteil der fünf größten Banken an den gesamten Bankaktiva in Deutschland, Spanien und Italien seit der Krise weiter zugenommen hat, ist er in Frankreich und den Niederlanden zurückgegangen (Abbildung 3). Im Durchschnitt des Euroraums hat sich die Marktkonzentration im Bankensystem seit der Krise kaum verändert. Vergleicht man die Dominanz der Großbanken über die hier betrachteten Länder hinweg, so ist der Marktanteil der fünf größten Banken in Deutschland mit gut 30 Prozent eher gering. Dagegen ist die Bedeutung der Großbanken in den Niederlanden besonders hoch. Dort hal-

Abbildung 3

Marktanteil der jeweils fünf größten Banken
In Prozent



Quelle: EZB, Structural Financial Indicators.

© DIW Berlin 2014

Die Marktkonzentration im Bankensektor hat sich in den großen Ländern des Euroraums unterschiedlich entwickelt.

ten die fünf größten Banken gut 80 Prozent der Aktiva des gesamten Bankensektors.

Eine hohe Marktkonzentration kann einerseits stabilitätsfördernd wirken: So kann ein Bankensektor mit wenigen großen Banken einfacher von den Regulierungsbehörden zu überwachen sein.²⁷ Außerdem können die Banken bei hoher Marktkonzentration und größerer Marktmacht höhere Gewinnmargen fordern, so dass durch einbehaltene Gewinne Kapitalpuffer einfacher aufgebaut werden können.²⁸ Diese verbessern die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber Schocks.

Andererseits birgt eine hohe Marktkonzentration im Bankensektor aber auch Risiken für die Stabilität der Branche. Dominieren wenige Großbanken den Markt, so entsteht ein moralisches Risiko auf Seiten der Banken: Da sie davon ausgehen können, im Krisenfall aufgrund ihrer systemischen Bedeutung vom Staat gestützt zu werden (*too-big-to-fail*), bestehen Anreize, sich risi-

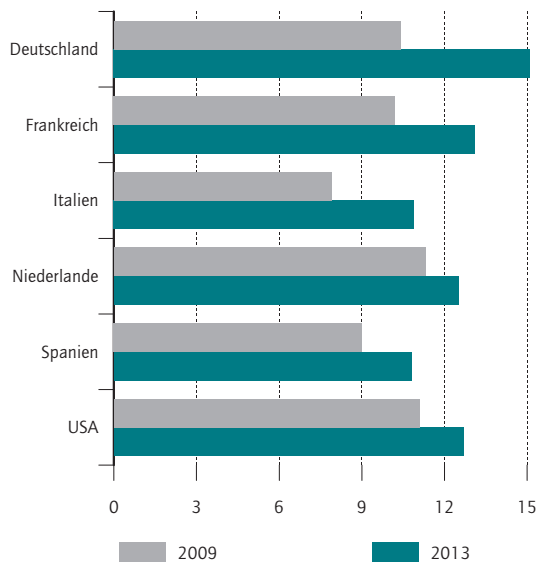
²⁷ Für eine Literaturübersicht zum Thema Wettbewerb, Bankgröße und Stabilität im Bankensektor vgl. Beck, T., Coyle, D., Dewatripont, M., Freixas, X., Seabright, P. (2010): Bailing out the banks: reconciling stability and competition. Center for Economic and Policy Research (CEPR), London.

²⁸ Vgl. Allen, F., Douglas, G. (2004): Competition and financial stability. Journal of Money, Credit and Banking, vol. 36 (3), 453–480.

Abbildung 4

Kernkapital

In Prozent der risikogewichteten Aktiva



Quellen: IWF, Financial Soundness Indicators; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Die Kernkapitalquote ist seit der Krise sichtbar gestiegen.

koreicher zu verhalten als ohne diese implizite Staatsgarantie. Darüber hinaus schlagen sich Schocks, die einzelne große Banken treffen, stärker in der Gesamtwirtschaft nieder, je konzentrierter der Markt ist.²⁹ Die Entwicklung der Größe und Konzentration des Bankensystems sollte also im Rahmen der makroprudenziellen Überwachung und Wettbewerbspolitik beobachtet werden. Je größer und konzentrierter ein Bankensystem ist, desto wichtiger ist ein funktionierender Aufsichts- und Abwicklungsmechanismus.

Verschuldungsgrad der Banken nach wie vor hoch

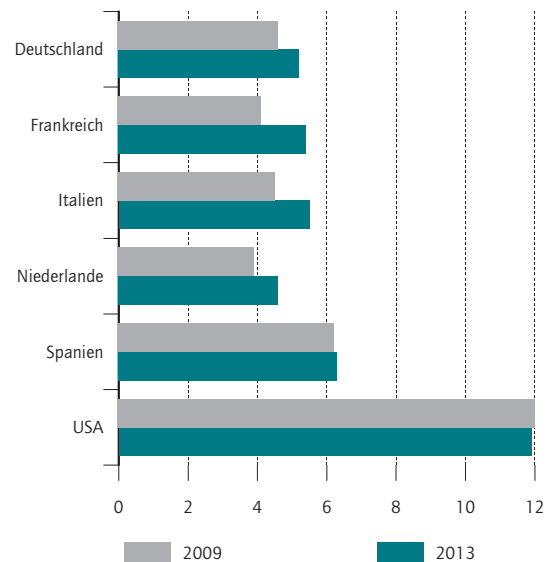
Laut Basel III sollen sowohl die Eigenkapitalquote als auch die Qualität des Kapitals schrittweise verbessert werden. Mit Blick auf das Kernkapital in Relation zu den risikogewichteten Aktiva der Banken sind im Euroraum seit dem Jahr 2009 deutliche Fortschritte zu verzeichnen. So haben zum Beispiel die deutschen Banken ihre

²⁹ Zu den genaueren Wirkungsmechanismen vgl. Bremus, F. (2013): Marktstrukturen im Bankensektor. DIW Wochenbericht Nr. 13/2014; und Bremus, F., Buch, C. M., Russ, K. N., Schnitzer, M. (2013): Big Banks and Macroeconomic Outcomes: Theory and Cross-Country Evidence. NBER Working Paper No. 19093.

Abbildung 5

Eigenkapital

In Prozent der Bilanzsumme



Quelle: IWF, Financial Soundness Indicators.

© DIW Berlin 2014

Die Eigenkapitalquote ist in vielen europäischen Ländern seit der Krise gestiegen, sie bleibt aber im Vergleich zu den USA niedrig.

Kernkapitalquote von durchschnittlich gut zehn Prozent auf zuletzt rund 15 Prozent erhöht (Abbildung 4). Dies ist einerseits auf den Abbau risikoreicher Forderungen zurückzuführen, andererseits wurde Kapital durch das Einbehalten von Gewinnen oder durch die Aufnahme frischen Kapitals aufgebaut – entweder über den Markt oder durch staatliche Stützungsmaßnahmen. Auch in Spanien und Italien ist das Kernkapital relativ zu den risikogewichteten Aktiva auf zuletzt knapp elf Prozent gestiegen. Damit liegt die durchschnittliche Kapitalquote über der regulatorischen Anforderung von 10,5 Prozent.

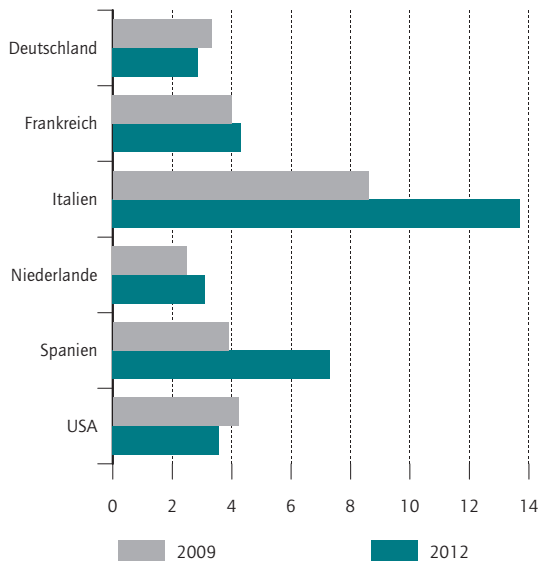
Die „einfache“ Kapitalquote, also das Verhältnis von Eigenkapital zur (ungewichteten) Bilanzsumme der Banken, die auch als Verschuldungsgrad (Leverage Ratio³⁰) bezeichnet wird, ist indes wesentlich geringer (Abbildung 5). Zwar ist die Kapitalisierung vielerorts gestiegen und erfüllt die Kriterien nach Basel III im Durchschnitt, doch in Bezug auf dieses Maß ist sie in vielen Ländern nach wie vor schwach. Insbesondere in Deutschland und den Niederlanden ist der Bankensektor mit einer Leverage Ratio von rund fünf Prozent nur schwach kapitalisiert: Im Durchschnitt beträgt die Bi-

³⁰ www.diw.de/de/diw_01.c.413293.de/presse/diw_glossar/leverage_ratio.html.

Abbildung 6

Notleidende Kredite

In Prozent der Bruttokredite



Quelle: IWF, Financial Soundness Indicators.

© DIW Berlin 2014

In Italien und Spanien ist der Anteil ausfallgefährdeter Kredite seit der Krise deutlich gestiegen.

lanzsumme also das 20-fache der Eigenmittel der Banken. Auffallend ist, dass der amerikanische Bankensektor mit einer Leverage Ratio von rund zwölf Prozent wesentlich besser dasteht. Der Vergleich der Verschuldungsgrade weist darauf hin, dass die Banken im Euro-Raum weitere Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Verlusttragfähigkeit zu erhöhen.³¹

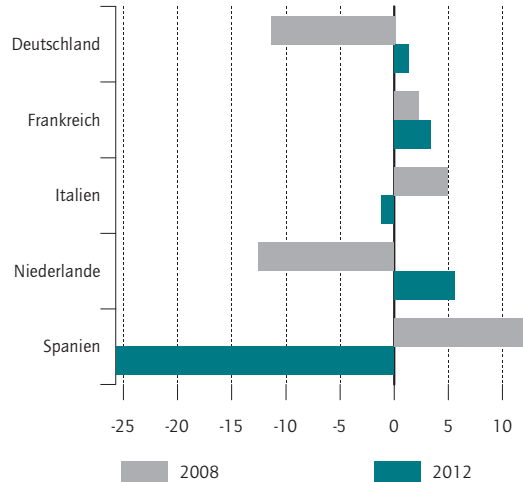
Die Qualität der Bankaktiva, gemessen an den notleidenden Krediten in Relation zu den gesamten Krediten eines Bankensystems, ist insbesondere in Italien und Spanien schwach (Abbildung 6); in Italien ist das Volumen der notleidenden Kredite von rund acht Prozent der Kredite im Jahr 2008 auf knapp 14 Prozent im Jahr 2012 gestiegen. In Spanien verdoppelte sich dieser Wert zwischen 2008 und 2012 nahezu und lag 2012 bei sieben Prozent. Hier müssen die Bankbilanzen also weiter bereinigt werden. In Deutschland gingen die notleidenden Kredite in Relation zu den gesamten Krediten – auch dank der realwirtschaftlichen Erholung – hingegen leicht zurück.

³¹ Einige Experten fordern sogar, dass das Eigenkapital relativ zur Bilanzsumme 20 bis 30 Prozent betragen sollte. Vgl. Admati, A., Hellwig, M. (2013): The bankers' new clothes. What's wrong with banking and what to do about it.

Abbildung 7

Eigenkapitalrendite

In Prozent



Quelle: EZB, Consolidated Banking Data.

© DIW Berlin 2014

Die Eigenkapitalrendite der Banken ist in vielen europäischen Ländern im Durchschnitt gering.

Profitabilität der europäischen Banken im Schnitt vergleichsweise gering

Die Belastung der Banken mit ausfallgefährdeten Krediten spiegelt sich auch in ihrer Profitabilität wieder. So war die Eigenkapitalrendite in Spanien und Italien im Jahr 2012 im Durchschnitt negativ (Abbildung 7) – der Bankensektor hatte dort also Verluste zu verkraften.³² In den übrigen hier betrachteten Volkswirtschaften waren die Nettoeinkünfte bezogen auf das Eigenkapital im Jahr 2012 dagegen positiv. In Deutschland blieb die Eigenkapitalrendite mit rund einem Prozent auf niedrigem Niveau. Aber auch in den übrigen Ländern der Währungsunion waren die Banken im Vergleich zu den amerikanischen Finanzinstituten im Durchschnitt deutlich weniger profitabel – in den USA wurden zuletzt Eigenkapitalrenditen von rund neun Prozent erzielt. Grund hierfür ist einerseits die günstigere konjunkturelle Lage, andererseits hat aber auch die konsequenter und schnellere Bereinigung des Bankensektors zu der stabileren Entwicklung der Profitabilität in den USA beigetragen.

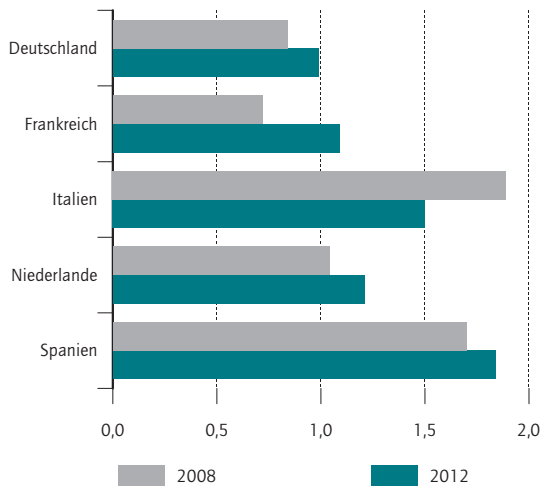
Die niedrigen Eigenkapitalrenditen können als ein Anzeichen für anhaltende Überkapazitäten im Bankensektor interpretiert werden; bei einer großen Anzahl an

³² Vorläufige Daten der Financial Soundness Indicators des IWF weisen aber auf positive Eigenkapitalrenditen für 2013 hin.

Abbildung 8

Netto-Zinseinkommen

In Prozent der Bilanzsumme



Quelle: EZB, Consolidated Banking Data.

© DIW Berlin 2014

Die Ertragslage der Banken hat sich hinsichtlich der Zinseinkünfte seit der Krise in vielen Ländern wieder verbessert.

Banken mit ähnlichen Geschäftsmodellen ist der Wettbewerbsdruck zwischen den Banken hoch, die Gewinnspannen sind niedrig. Geringere Eigenkapitalrentabilitäten sind aber nicht per se ein Indiz für Überkapazitäten im Finanzsystem: Die Eigenkapitalrendite kann auch gering sein, wenn Banken höhere Reserven bilden. Allerdings deuten auch die Zinseinkünfte und Zinsmargen, die insbesondere in Deutschland im internationalen Vergleich gering sind (Abbildungen 8 und 9), auf Überkapazitäten hin.³³ Niedrige Gewinnmargen und ein zu harter Wettbewerb im Bankensektor können zu einer übertriebenen Risikopräferenz der Banken führen.³⁴ Darüber hinaus wird der Aufbau von Eigenkapitalpuffern aus einbehaltenen Gewinnen erschwert. Dies kann – sofern die Überkapazitäten nicht bereinigt werden und die Banken mittelfristig kein nachhaltiges Geschäftsmodell entwickeln – die Finanzmarktstabilität beeinträchtigen.

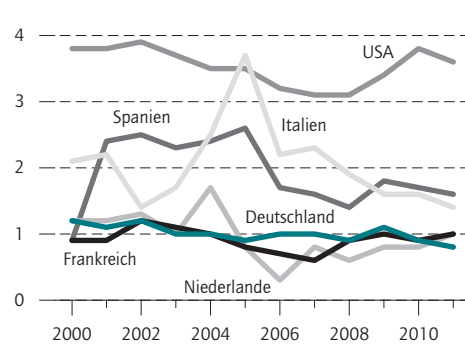
³³ Vgl. zum Beispiel Hellwig, M. (2013): Die Risiken trägt der Steuerzahler. Die Weltwoche, 30. August 2013, www.weltwoche.ch/ausgaben/2013-35/die-risiken-traegt-der-steuerzahler-die-weltwoche-ausgabe-35-2013.html; oder Hellwig, M. (2013): Deutschland und die Finanzmarktregulierung fünf Jahre nach der Krise. Ökonomenstimme, 12. Juli 2013, www.oekonomenstimme.org/artikel/2013/08/deutschland-und-die-finanzmarktregulierung-fuenfjahre-nach-der-krise/.

³⁴ Keeley, M. (1990): Deposit insurance, risk and market power in banking. American Economic Review, 80, 1183-1200.

Abbildung 9

Zinsmargen

In Prozent



Quelle: Weltbank, Global Financial Development Database.

© DIW Berlin 2014

Die durchschnittlichen Zinsmargen waren in vielen europäischen Ländern seit der Krise gering.

Anteil der Staatsanleihen in den Bankportfolios gestiegen

Niedrige Margen im Kreditgeschäft haben – neben anderen Einflussfaktoren – auch dazu beigetragen, dass die europäischen Banken im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise vermehrt in Staatsanleihen³⁵ investiert haben (Abbildung 10).³⁶ Ein Blick auf die Diversifizierung der Staatsanleiheportfolios der Banken zeigt, dass auch der Anteil heimischer Staatsanleihen bezogen auf das Euro-Raum-Staatsanleihenportfolio der Banken seit der Krise gestiegen ist (Abbildung 11). Zuvor war er im Zuge der europäischen Integration der Finanzmärkte deutlich zurückgegangen. Bei den hier betrachteten Ländern ist der höchste Anteil nationaler Staatsanleihen im Euroraum-Portfolio der Banken in Italien zu beobachten, gefolgt von Spanien. Aber auch in anderen europäischen Ländern ist die Verflechtung zwischen Staats- und Bankrisiken enger geworden.

Fazit und wirtschaftspolitische Empfehlungen

Die vorangegangenen Betrachtungen zeigen, dass die Konsolidierung des europäischen Bankensektors weiter vorangetrieben werden muss, um das Finanzsystem mittel- und langfristig krisenfest und effizienter zu gestalten. Nicht nur die Bankensysteme in den Krisen-

³⁵ www.diw.de/de/diw_01.c.412686.de/presse/diw_glossar/staatsanleihen.html.

³⁶ Merler, S. (2013): The liquidity quandary. Bruegel Blog, 23. Oktober.

ländern müssen weiter bereinigt werden. Auch der deutsche Bankensektor ist nach wie vor nicht gesund und krisenfest genug. Die institutionellen und regulatorischen Neuerungen in Europa sind ein Fortschritt und dürften künftig zur Stabilität des europäischen Bankensystems beitragen. Schwachstellen zeichnen sich aber weiterhin ab. Einige Punkte, an denen weiter gearbeitet werden sollte, werden im Folgenden diskutiert.

Verknüpfung zwischen Bank- und Staatsrisiken weiter reduzieren

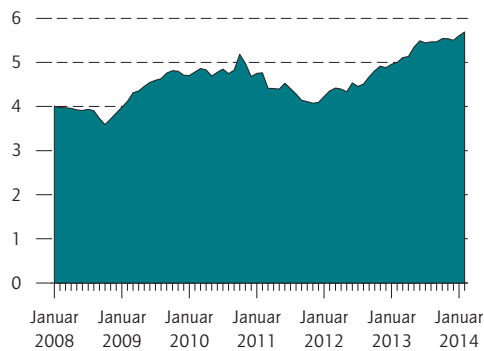
Trotz der institutionellen und regulatorischen Reformen bleibt die Zahlungsfähigkeit des Staates weiterhin eng mit der Zahlungsfähigkeit des Bankensektors verzahnt. Um die Verbindung zwischen Staaten und Banken nachhaltig zu entkoppeln, ist eine weniger privilegierte Behandlung von Staatsanleihen im Kontext der Bankenregulierung notwendig.³⁷ Im Rahmen der Liquiditäts- und Eigenkapitalregulierung unter Basel III werden Staatsanleihen bevorzugt behandelt – ihr Risikogewicht für die Berechnung der gewichteten Aktiva einer Bank ist mit null angesetzt.³⁸ Zur Erfüllung der Liquiditätskriterien können Staatspapiere als flüssige Mittel herangezogen werden. Damit werden Investitionen in Staatsanleihen für Banken besonders attraktiv.

Eine Einführung von Risikogewichten für Staatsschuldtitel dürfte zu einer Verminderung des Anteils an Staatsanleihen in den Bilanzen der Banken beitragen und damit zu einer besseren Portfoliodiversifizierung. Außerdem ist der einheitliche europäische Abwicklungsmechanismus SRM an dieser Stelle von hoher Relevanz. Ein kritischer Punkt bei der Anwendung der Haftungskaskade ist unter anderem die enge Verflechtung zwischen Banken und Banken: Zum Beispiel umfassen die Portfolios deutscher Banken zu einem großen Teil Wertpapiere anderer Finanzinstitute.³⁹ Die Haftung privater Investoren ist aber nur dann glaubwürdig durchsetzbar, wenn dadurch keine Ansteckungsgefahren für das gesamte Bankensystem entstehen. Sollten die neuen Regelungen zur Haftung privater Gläubiger im Rahmen des SRM den Praxistest nicht bestehen, bleibt eine gegenseitige Abhängigkeit von Bank- und Staatsfinanzen bestehen.

Abbildung 10

Staatsanleihen aus dem Euroraum

In Prozent der Gesamtbilanzsumme im Euroraum



Quelle: EZB, Monetary and Financial Statistics.

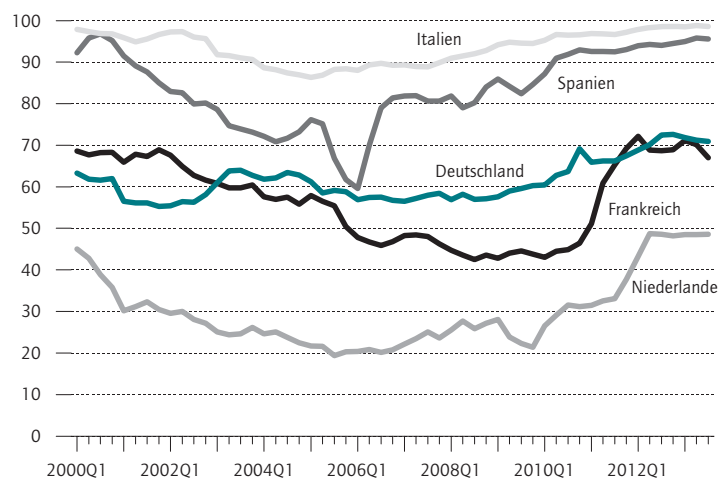
© DIW Berlin 2014

Die Finanzinstitute im Euroraum haben seit der Krise vermehrt in Staatsanleihen aus dem Euroraum investiert.

Abbildung 11

Anteil heimischer Staatsanleihen

In Prozent des Euroraum-Staatsanleihenportfolios



Quellen: EZB, MFI Statistics; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Die Finanzinstitute halten seit der Krise einen höheren Anteil heimischer Staatsanleihen.

³⁷ Vgl. Buch, C., Körner, T., Weigert, B. (2013): Towards deeper financial integration in Europe: What the banking union can contribute. Working Paper 02/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

³⁸ Vgl. auch Pockrandt, J., Radde, S. (2012): Reformbedarf in der EU-Bankenregulierung: Solvenz von Staaten und Banken entkoppeln. DIW Wochenbericht Nr. 42/2012.

³⁹ Vgl. Hildebrand, T., Rocholl, J., Schulz, A. (2012): Flight to Where? Evidence from Bank Investments During the Financial Crisis. Working Paper, ESMT, Berlin.

Überkapazitäten abbauen

Die Betrachtung der Indikatoren zur Finanzmarktstabilität deutet darauf hin, dass weiterhin Überkapazitäten im europäischen Bankensektor bestehen. Auch der Europäische Ausschuss für Systemrisiken weist darauf hin, dass der Bankensektor in der EU zu groß und zunehmend konzentriert ist.⁴⁰ Ein Teil der notwendigen Marktberichtigung im Nachgang der Krise steht in Europa noch aus; im Gegensatz zu den USA wurden in Europa seit der Krise nur wenige Banken geschlossen oder saniert. Eine zügige Restrukturierung und Bereinigung der Bankbilanzen angeschlagener Banken ist aber essentiell, um die Finanz- und Staatsschuldenkrise dauerhaft zu überwinden.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist der aktuell stattfindende *Asset Quality Review* durch die EZB, durch den Risiken aufgedeckt und marode Banken im Zweifelsfall geschlossen oder saniert werden sollen.⁴¹ Eine wesentliche Voraussetzung für die Bereinigung des europäischen Bankensektors ist ein glaubwürdiger und praktikabler Abwicklungs- bzw. Restrukturierungsmechanismus. Dass Marktaustritte künftig nicht mehr durch staatliche Interventionen verhindert werden sollen, spiegelt sich im Beschluss zum SRM wieder.⁴² Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Konstrukt des SRM tatsächlich geeignet ist, um Banken zügig und effizient abzuwickeln. Ob Schließungen maroder Banken kurzfristig praktikabel sind, wird erst der Praxistest zeigen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass der geplante Entscheidungsprozess im Falle einer Abwicklung zu schwerfällig ist. Auch könnte das Volumen des europäischen Abwicklungsfonds zu gering sein, um eine größere Zahl von Banken ohne Rückgriff auf Steuergelder abzuwickeln.

Einlagenversicherung: Auch Nebenwirkungen beachten

Wie im ersten Abschnitt beschrieben, wurde die Einlagenversicherung während der Krise auf 100 000 Euro je Einleger und Bank erhöht. Diese recht hohe Absicherung kann jedoch verhindern, dass Sparer Investitionsentscheidungen ihrer Bank sorgfältig überwachen, kritisch beurteilen und gegebenenfalls die Bank wechseln. Für Banken besteht mithin ein Anreiz, übermäßige Ri-

siken einzugehen.⁴³ Verschiedene Studien zeigen, dass die Höhe der Einlagenversicherung Auswirkungen auf das Risikoverhalten von Banken hat.⁴⁴ Beispielsweise hat die in den USA im Jahr 2008 beschlossene Anhebung des Versicherungswertes von 100 000 auf 250 000 US-Dollar die Risiken in den Bilanzen US-amerikanischer Banken erhöht.⁴⁵ Es gilt folglich abzuwägen, ob die positiven Effekte einer höheren Einlagenversicherung die negativen Effekte einer verringerten Marktdisziplin übersteigen.

Anreize auf Mitarbeiterebene richtig setzen

Neben Reformvorschlägen auf Ebene des gesamten Bankensektors mahnte die Liikanen-Gruppe zu einer anreizkompatiblen Ausgestaltung von Bankmanagergehältern.⁴⁶ So soll sich die Vergütung der Manager am langfristigen Erfolg einer Bank orientieren. Falsche Anreize können bereits auf Ebene der Kreditsachbearbeiter bestehen.⁴⁷ Da die Leistung der Mitarbeiter auch an der Anzahl der verkauften Kreditverträge gemessen wird, kann die Bewertung von Kreditrisiken zu unvorsichtig sein. Entscheidungen, die die Stabilität des Finanzsystems gefährden können, betreffen offensichtlich die gesamte Organisation der Bank und nicht nur die Managementebene. Um die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten, sollte also auch an der untersten mikroökonomischen Ebene angesetzt werden. Leistungsanreize für Bankmitarbeiter sollten langfristig ausgerichtet sein, damit die Risikokontrolle schon auf Einzelkreditenebene richtig funktioniert.

Transparenz erhöhen

Eine weitere Schwäche der neuen europäischen Finanzmarktarchitektur ist ein Mangel an Transparenz. Sowohl die institutionelle Gestaltung als auch viele neue Regulierungsregeln sind unübersichtlich und kompliziert. Bei den neu geschaffenen Institutionen sind die Kompetenzen nicht immer klar voneinander abgegrenzt. Für viele Marktteilnehmer sind die neuen Konstrukte ins-

⁴⁰ ERSB (2014): Is Europe overbanked? Report of the advisory committee, No. 4, Europäischer Ausschuss für Systemrisiken, Frankfurt am Main, Juni.

⁴¹ Siehe auch Interview mit Sabine Lautenschläger vom 25. November 2013: Stresstest soll streng ausfallen. Bundesbank.

⁴² Siehe auch Schnabel, I. (2014): Das europäische Bankensystem: Bestandsaufnahme und Herausforderungen. Wirtschaftsdienst, 94 Jahrgang, Sonderheft.

⁴³ Siehe beispielsweise Anginer, D., Demirgüç-Kunt, A., Zhu, M. (2013): How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis. *Journal of Banking and Finance*, im Erscheinen; Demirgüç-Kunt, A., Detragiache, E. (2002): Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics* 49 (7), 1373-1406; Barth, J. R., Caprio, G., Levine, R. (2013): Bank regulation and supervision in 180 countries from 1999 to 2011. *Journal of Economic Financial Policy*, vol. 5, 111-219.

⁴⁴ Gropp, R., Vesala, J. (2004): Deposit insurance, moral hazard and market monitoring. *Review of Finance* 8 (4), 571-602.

⁴⁵ Lambert, C., Noth, F., Schüwer, U. (2013): How do insured deposits affect bank risk? Evidence from the 2008 Emergency Economic Stabilization Act. DIW Diskussionspapier Nr. 1347.

⁴⁶ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, chaired by Erkki Liikanen: Final Report. Brüssel, 2. Oktober 2012.

⁴⁷ Berg, T. (2013): Loan officer incentives and the limits of hard information. NBER Working Paper 19051.

gesamt schwer überschaubar. Dies schadet der Marktdisziplin und eröffnet den Finanzinstituten Ausweichmöglichkeiten. Verschiedene Experten und Kommentatoren plädieren dementsprechend für eine einfachere Regulierung⁴⁸ und sprechen sich beispielsweise für eine Abschaffung der Kapitalregulierung auf Basis von Risikogewichten aus.⁴⁹ Grund dieser Empfehlung ist die mangelnde Aussagekraft von Kapitalquoten auf Basis von Risikogewichten: Während der Krise spiegelten diese nicht die tatsächliche Verlusttragfähigkeit wider und waren damit auch kein guter Indikator für die Stabilität einer Bank. Gerade die Nullgewichtung einzelner Wertpapiere verdeckt potentielle Risiken, die hinter diesen Titeln stehen können.

Darüber hinaus sollte die Verfügbarkeit von regulatorischen Daten weiter verbessert werden. Auch wenn diesbezüglich schon Fortschritte seit der Krise zu verzeichnen sind, sind die öffentlich zugänglichen Informationen zur Finanzstabilität nach wie vor für viele Länder nicht ausreichend.⁵⁰ Eine höhere Transparenz mit Blick

auf die Stabilität des Finanzsektors ist aber essentiell, um Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen.

Neue Finanzierungsquellen erschließen

Neben allen Bemühungen, das europäische Bankensystem krisenfester zu machen, sollten auch andere Bereiche des Finanzsystems nicht außer Acht gelassen werden. Wie im zweiten Abschnitt diskutiert, ist das europäische Bankensystem zum Beispiel im Vergleich zu den USA sehr groß. Die hohe Bedeutung des Bankensystems für die Finanzierung der Firmen in Europa verstärkt die enge Verbindung zwischen real- und finanzwirtschaftlichen Entwicklungen. Um die Finanzierungsquellen von Firmen in Europa besser zu diversifizieren, wäre zum Beispiel eine Förderung des Zugangs zu Anleihemärkten hilfreich.

Darüber hinaus könnte ein weniger stark bankbasiertes Finanzsystem dazu beitragen, dass bei einer realwirtschaftlichen Schwäche nicht nur die Bankbilanzen belastet, sondern Risiken über einen breiteren Kreis an Investoren gestreut werden. Dies könnte wiederum den Kreislauf zwischen der Zahlungsfähigkeit von Banken und Staaten lockern.

⁴⁸ Vgl. Haldane, N. (2012): The dog and the frisbee. Vortrag: Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th economic policy symposium: The changing policy landscape. Jackson Hole, Wyoming.

⁴⁹ Vgl. Admati, A., DeMarzo, P., Hellwig, M., Pfleiderer, P. (2012): Comments on „Enhanced prudential standards under section 165, and early remediation requirements under section 166 of the Dodd-Frank Act“. Working Paper, Stanford University und Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 30. April.

⁵⁰ Für eine Diskussion über Datenverfügbarkeit und Fortschritt vgl. Kodres, L. (2013): Data Needed for Macroprudential Policymaking. In: Brose, M. S.,

Flood, M. D., Krishna, D., Nicholls, B. (Hrsg.): Handbook of Financial Data and Risk Information. Chapter 14.

Franziska Bremus ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | fbremus@diw.de

Claudia Lambert ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | clambert@diw.de

BANKING UNION AND BANK REGULATION: BANKING SECTOR STABILITY IN EUROPE

Abstract: Despite the most recent period of calm on the financial markets, the long-term resilience of the European financial system is not yet assured, even several years after the financial crisis began. However, the stability of the financial system plays a crucial role for real economic development and consequently for growth and prosperity. The financial crisis has shown that stricter regulation is required to improve the stability and resilience of the banking system. Further, it has become evident in recent years that banking supervision requires better international coordination in this age of globalization.

The present report firstly analyzes current developments with regard to the European banking system: what regula-

tory and institutional changes have been introduced since the crisis? How have market structures and the stability of the banking system developed?

Secondly, the report proposes recommendations to further promote the stability of the banking system: The European banking sector has not been fully consolidated and this should be driven forward as a matter of urgency. The transparency of the new regulatory and institutional structure should be increased. The close ties between banks and governments must also be loosened further, beyond the adjustments planned to date, and alternative sources of financing for companies should be encouraged.

JEL: G21, G28, F42

Keywords: Bank regulation, banking union, financial stability, bank market structures, institutional adjustments



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
81. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Dr. Claudia Lambert
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Jochen Diekmann
Marlene Karl

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.