

Der Effekt eines verbesserten Mechanismus zur Bankenabwicklung auf die Risikonahme von Banken¹

Magdalena Ignatowski, Josef Korte, Mark Wahrenburg und Bijan Kaffenberger²

April 2015

Abstract

Kann eine Verbesserung von Mechanismen der Bankenabwicklung dazu führen, dass sich Banken vorsichtiger verhalten? Aufgrund einer Veränderung in der Gesetzgebung zur Bankenabwicklung in den USA – der Einführung der "Orderly Liquidation Authority" – finden die Autoren eine signifikante Verringerung der Risikonahme bei betroffenen Instituten. Allerdings kann der Effekt für große und systemrelevante Banken nicht nachgewiesen werden. Dies deutet darauf hin, dass die "Too-Big-to-Fail"-Problematik nach wie vor nicht gelöst wurde. Basierend auf diesen Erkenntnissen aus den USA, entwickeln die Autoren Prinzipien für einen effektiven Mechanismus zur Abwicklung von Banken.

Einleitung

Bis Juni 2010 konnte die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) die damals geltende Bankenabwicklungs-Gesetzgebung für Institute, die unter die Einlagensicherung fallen, nur auf schätzungsweise 10,9% der Tochtergesellschaften der Goldman Sachs Group anwenden. Eine Gesetzesänderung des U.S. Kongress ermöglichte es der FDIC ein Berichtsquartal später die gesamte Gruppe potenziell abzuwickeln. Auch für alle anderen Holdinggesellschaften erlaubt diese Neuregelung eine vollständige Abwicklung unter einem erweiterten Bankinsolvenzrecht, namens Orderly Liquidation Authority (OLA).

Die Financial Times begrüßte dies als wichtigen Schritt um implizite Staatsgarantien und Fehlanreize zu beseitigen. Anstelle staatlicher Bailouts, wie z.B. AIG und schmerzhaften sowie folgenreichen Insolvenzen, wie im Falle von Lehman Brothers, stünde jetzt OLA.³

1 Dieser Artikel basiert auf einem auf Voxeu.org erschienenen Beitrag mit dem Titel "Resolution threats and bank discipline" vom 20. Mai 2014 und dem SAFE Policy Letter No. 33 "Resolution threats and bank discipline – What Europe can learn for the Single Resolution Mechanism from U.S. experience".

2 Alle Goethe Universität Frankfurt.

3 Financial Times, 12. Juli 2010.

The Economist bezeichnete die neuen Befugnisse der FDIC als großen Beitrag, der den Status quo in der Bankenabwicklung maßgeblich verbessert.⁴

Dieser Artikel fasst die Erkenntnisse des Forschungsprojektes "The Effect of Tightening Bank Resolution Regimes on Bank Risk-Taking" zusammen. Besonderes im Fokus steht der Beitrag von Ignatowski und Korte (2014), in dem der Effekt der Einführung von OLA auf die Risikonahme und das Geschäftsmodell von Banken ermittelt wird.

Warum disziplinieren Abwicklungsmechanismen Banken?

Schwache oder unzulängliche Abwicklungsregime können Prinzipal-Agenten-Probleme, insbesondere Moral Hazard, der zu verzerrten Anreizen führt und so die Risikoneigung von Banken erhöht, verursachen. DeYoung et al. (2013) stellen diese Anreizwirkung in einem theoretischen Modell dar, welches belegt, dass Regulatoren im Falle fehlender Abwicklungsrichtlinien kaum in der Lage sind, Banken effektiv zu disziplinieren. Dieser Mangel führt zu einer Anreizstruktur, in der ein Bailout - zu Gunsten der kurzfristigen Stabilität - immer gegenüber einer ungeordneten Bankeninsolvenz bevorzugt wird. Falls Regulatoren keinen Zugang zu speziellen Abwicklungsfonds haben oder ihnen der rechtliche Rahmen für eine Abwicklung fehlt, fallen bei der Liquidierung eines insolventen Instituts möglicherweise enorme Liquiditätskosten, wie z.B. kurzfristige Engpässe bei der Kreditvergabe, an. Trotz der langfristig negativen Folgen für die Marktdisziplin im Finanzsektor, kann der Regulator dazu geneigt sein, einen Bailout vorzunehmen oder gar jeglichen Eingriff zu unterlassen, anstatt die Bank zu liquidieren.

Eine Verbesserung des Abwicklungsmechanismus, die Regulatoren rechtlich wie finanziell in die Lage versetzt, schnell und effizient zu handeln und dabei jederzeit Liquidität zu gewährleisten, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass der Regulator sich für eine Abwicklung entscheidet. Folglich sollten glaubhafte und durchsetzbare Abwicklungsregime dazu führen, dass implizite Bailout-Garantien nicht länger bestehen. Wenn Einleger und Gläubiger aufgrund eines verbesserten Abwicklungsregimes keinen Bailout erwarten, stärkt dies zusätzlich die Marktdisziplin, da ein größerer Anreiz besteht, die finanzielle Situation und die

⁴ The Economist, 3. Juli 2010.

Risikonahme einer Bank zu kontrollieren. Falls Aktionäre und das Management bei einer Abwicklung einen Verlust ihres Investments bzw. ihrer Position erwarten, haben auch sie einen Anreiz, die Risikonahme adäquat zu gestalten und eine Insolvenz in jedem Fall zu vermeiden.

Die Orderly Liquidation Authority

Vor diesem Hintergrund stellt sich die wichtige Frage, ob eine Verbesserung des Mechanismus zur Bankenabwicklung die Risikonahme von Banken verringert. Um für diesen Effekt zu testen, verwenden die Autoren die Einführung der Orderly Liquidation Authority als natürliches Experiment. Die im Juli 2010 eingeführte OLA erlaubt es der Federal Deposit Insurance Corporation, unter bestimmten Umständen, die Kontrolle über jede angeschlagene Finanzinstitution zu übernehmen und sie sachgerecht zu liquidieren.

Vor der Einführung der OLA war die FDIC nur befugt Institute abzuwickeln, die unter die Einlagensicherung fallen. Durch die neue Gesetzgebung wurden die Befugnisse der FDIC dahingehend erweitert, dass nun auch die bisher ausgenommenen Institute, wie Holdinggesellschaften, deren Tochterunternehmen und Finanzinstitutionen ohne Banklizenz, abgewickelt werden können. Zusätzlich zu dieser Erweiterung des Abwicklungsrechtes, erlaubt ein spezieller Fond der FDIC im Rahmen der OLA als Insolvenzverwalter tätig zu werden und die geordnete Auflösung von betroffenen Finanzinstituten durchzuführen. Daher argumentieren die Autoren, dass die Abwicklung im Krisenfall eine durchaus glaubwürdige Abschreckung für Banken darstellt, die vor der Einführung der OLA nicht hätten sachgerecht abgewickelt werden können. Diese Abschreckung stellt somit einen Disziplinierungseffekt für Banken dar.

Die Autoren nutzen die unterschiedliche Relevanz der OLA, um den Disziplinierungseffekt auf das Verhalten von Banken zu untersuchen. Holdinggesellschaften und dazugehörige Banken, deren Aktiva zum größten Teil vor der Einführung der OLA nicht unter die Zuständigkeit der FDIC fielen, werden als von der Gesetzesänderung besonders betroffen definiert. Konzernstrukturen in denen schon vorher die Mehrheit der Tochterunternehmen der

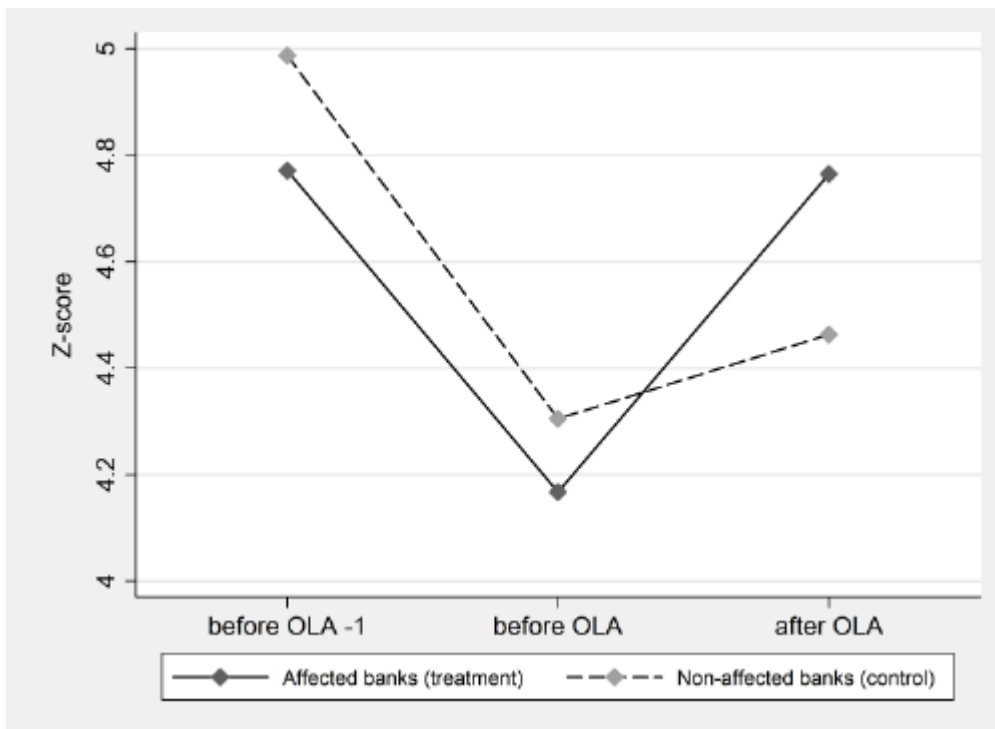
Einlagensicherung unterlag, die also bereits vor OLA hätten abgewickelt werden können, werden als weniger oder nicht betroffen eingestuft.

Die Reaktion von Banken auf eine Verbesserung des Abwicklungsmechanismus

Als Maß für das Risiko einer Bank wird der durchschnittliche Z-Score verwendet. Diese Kennzahl wird als gängiges Verfahren der Insolvenzprognose verwendet. Je höher der Z-Score, desto geringer ist das Risiko einer Insolvenz. Abbildung 1 zeigt eine erste Prognose, wie betroffene Banken nach Einführung der OLA ihre Risikonahme verändert haben. Betrachtet man acht Quartale vor bzw. nach der Einführung, wird deutlich, dass beide Gruppen ihre Risikonahme verringern, die von der Änderung der Abwicklungsrichtlinie betroffenen Banken jedoch in deutlich größerem Ausmaß.

Zwar liefert Abbildung 1 lediglich einen ersten Hinweis für den erwarteten Effekt, jedoch belegen weitere fundierte empirische Tests die Existenz eines Disziplinierungseffektes durch die Verbesserung des Abwicklungsmechanismus unter OLA. Verglichen mit nicht betroffenen Banken, reduzieren Betroffene nach dem Inkrafttreten der OLA ihr Risiko signifikant. Der Anstieg des Z-Score um durchschnittlich 7% bei betroffenen Banken ist - ökonomisch gesehen – und verglichen mit einer vernachlässigbaren Veränderung bei nicht betroffenen Instituten beachtlich. Die Verringerung des Risikos in der betroffenen Gruppe spiegelt sich auch im Aktienkurs in Form von niedrigerer Volatilität wider. Betrachtet man auf der Mikroebene das Geschäftsmodell der betroffenen Banken, wird außerdem deutlich, dass neu ausgegebene Kredite ein geringeres Risiko aufweisen als das Kreditneugeschäft der weniger betroffenen Banken nach Einführung der OLA. Dies bestätigt die effektive Wirkung des neuen Abwicklungsmechanismus.

Abbildung 1 Risikonahme von Banken vor und nach OLA



Kann die Orderly Liquidation Authority das "Too-Big-to-Fail"-Problem lösen?

Für die Gruppe der größten und systemrelevanten Banken lässt sich der zuvor beschriebene Disziplinierungseffekt nicht nachweisen. Dieses Resultat ist konsistent mit der theoretischen Annahme, dass neben der Glaubwürdigkeit auch die Fähigkeit und der politischer Wille der zuständigen Behörde, insolvente Banken auch tatsächlich abzuwickeln, den Disziplinierungseffekt beeinflussen. Die Abwicklung großer Institute verursacht möglicherweise erhebliche Liquiditätskosten, die - selbst im Falle eines gut ausgestatteten Abwicklungsfonds - gegen die Vorteile einer ex ante Disziplinierung abgewogen werden und Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Abwicklungsabsicht schaffen.

Mit anderen Worten hat die alleinige Einführung der OLA in den USA nicht dazu geführt, dass das "Too-Big-to-Fail"-Problem nachhaltig gelöst wurde. Hierzu müssen weitere komplementäre Maßnahmen ergriffen werden, um die Risikonahme großer und komplexer Finanzinstitute zu begrenzen.

Wie muss ein Abwicklungsmechanismus aussehen, um effektiv zu disziplinieren?

Obwohl sich die Ergebnisse auf die Veränderungen im amerikanischen Rechtsrahmen der Bankenabwicklung beziehen, lassen sie Rückschlüsse auf grundlegende Prinzipien einer effektiven Gesetzgebung für die Bankenabwicklung zu.

Die Autoren formulieren daher drei fundamentale Kriterien, die ein Abwicklungsmechanismus erfüllen muss, um einen Disziplinierungseffekt auf die Risikonahme von Banken zu erzielen und zukünftige Finanzkrisen zu verhindern.

- Ein Abwicklungsmechanismus, der die besondere Rolle von Finanzinstitutionen berücksichtigt und sowohl rechtlich als auch finanziell sachgerecht ausgestattet ist, kann ein glaubwürdige Abschreckung darstellen, die Banken diszipliniert.
- Eine umfassende Zuständigkeit für Finanzinstitutionen jeglicher Art verhindert einen möglichen Risikotransfer in de facto nicht liquidierbare Gesellschaften.
- Da die Abwicklung von Banken, die als "Too-Big-to-Fail" gelten, immer noch nicht glaubwürdig erscheint, müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden, die eine Abwicklung ex post erleichtern und ex ante die Risikonahme begrenzen.

Literatur

DeYoung, R., M. Kowalik, and J. Reidhill. (2013), "A Theory of Failed Bank Resolution: Technological Change and Political Economics", *Journal of Financial Stability* 9(4), pp. 612-627.

Ignatowski, M. and J. Korte. (2014), "Wishful Thinking or Effective Threat? Tightening Bank Resolution Regimes and Bank Risk-Taking", *Journal of Financial Stability*, 15, December 2014, pp. 264-281.