

THEMENBLATT 7

DIE BEDEUTUNG EINES STABILEN FINANZ- UND BANKENSYSTEMS

Finanzmärkte leiten Finanzmittel von Kapitalgebenden (z. B. Sparenden) zu Kapitalnehmenden (z. B. Investierenden). Banken stellen dabei eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen diesen beiden Gruppen dar. Die Weitergabe von Ersparnissen ist mit dem Risiko verbunden, dass Kapitalnehmende die erhaltenen Mittel nicht zurückzahlen. Kommt es zu stark gehäuften Zahlungsausfällen, kann dies eine Finanzkrise und damit massive Probleme für die Gesamtwirtschaft auslösen.

Dies zu verhindern ist primär die Aufgabe der Banken und anderer Finanzinstitute, die für angemessenes Risikomanagement und einen hinreichenden Eigenkapitalpolster zur Abdeckung möglicher Zahlungsausfälle sorgen müssen. Die Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsbehörde und Oesterreichische Nationalbank), die u. a. im Rahmen der Bankenaufsicht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch die verschiedenen Finanzunternehmen überwacht, trägt dabei wesentlich zur Stabilität der Finanzmärkte bei.

Auch die nationalen Zentralbanken, die potenzielle Schwachstellen der Finanzmärkte und deren Widerstandsfähigkeit gegenüber wirtschaftlichen und finanziellen Schocks untersuchen, wirken an der Vermeidung von Finanzkrisen mit.

Autorin:
Gudrun Mauerhofer

Stand: Juni 2022

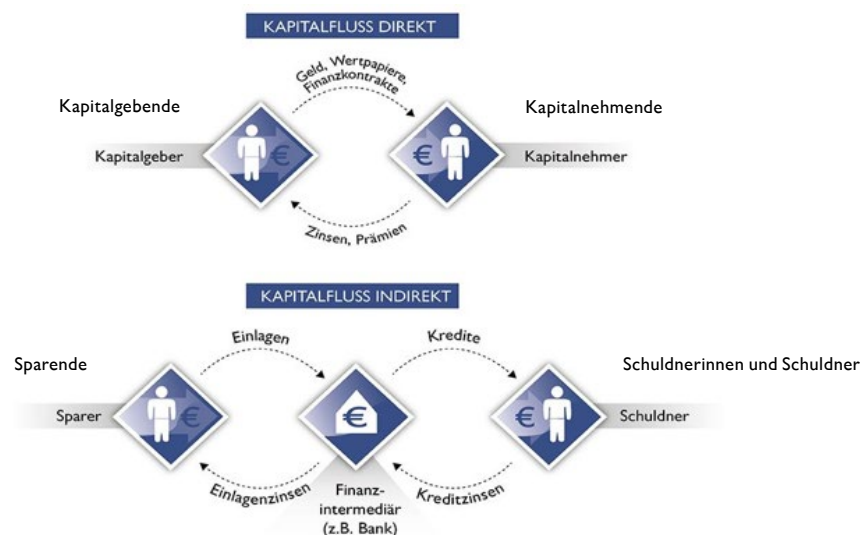
Die Bedeutung eines stabilen Finanz- und Bankensystems

WAS IST EIN FINANZMARKT?

Der Finanzmarkt leitet Finanzmittel von Kapitalgebenden zu Kapitalnehmenden: Kapitalgebende (Sparende, Anleger etc.) stellen Geld bereit, das sie veranlagen wollen. Kapitalnehmende (wie Unternehmen, Staaten und Privatpersonen) fragen es nach, um damit ihre Ausgaben finanzieren bzw. Investitionen tätigen zu können.

Kapitalgebende und -nehmende kommen entweder direkt auf dem Finanzmarkt zusammen (direkter Kapitalfluss) oder es vermitteln Finanzintermediäre (wie Banken, Versicherungen oder Investmentgesellschaften) zwischen Kapitalangebot und -nachfrage (indirekter Kapitalfluss). Finanzintermediäre generieren ihren Gewinn aus Zinserträgen, Gebühren und Prämien.

Effiziente Finanzmärkte sind für die (Volks-)Wirtschaft von entscheidender Bedeutung. Sie sorgen für eine rasche und sichere Versorgung der Marktteilnehmer (Banken, Unternehmen, private Haushalte, öffentlicher Sektor) mit ausreichend finanziellen Mitteln.



WARUM SIND BANKEN BESONDERS WICHTIG?

Die Banken (und der Bankkredit) haben eine zentrale Funktion im gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsprozess, da sie eine Reihe von Vorteilen gegenüber anderen Kreditgebenden oder dem Kapitalmarkt aufweisen:

- Banken können weitaus kostengünstiger als viele kleine Einzelinvestierende Geld auf dem Kapitalmarkt aufnehmen, da sie üblicherweise aufgrund ihrer Größe einen besseren Überblick über Konditionen auf dem Markt haben. Diesen Refinanzierungsvorteil können sie in Form von Krediten an ihre Kundinnen und Kunden weitergeben.
- Durch langfristige Beziehungen mit ihren Kundinnen und Kunden verringern sich die Informationskosten für die Banken beträchtlich und sie können ihre Kreditnehmenden besser beurteilen. So erhöht etwa der tiefere Einblick in die Finanzgebarung eines Unternehmens die Effizienz der Kreditwürdigkeitsprüfung.



- Für einzelne Investierende (etwa private Anlegerinnen und Anleger) wäre es ein zu großer Aufwand, selbst die Bonität oder Kreditwürdigkeit von Kreditnehmenden (Unternehmen) zu überprüfen. Banken sind auf diese Aufgabe spezialisiert und können infolge der großen Anzahl bearbeiteter Fälle Kostenvorteile erzielen.
- Zusätzliche Synergieeffekte können daraus entstehen, dass Banken viele unterschiedliche Kredite in ihrer Bilanz halten und so das Risiko besser streuen können, als dies Einzelinvestierenden möglich ist.
- Schließlich ermöglicht die Finanzierung über Banken eine im Vergleich zu Kapitalmarktfinanzierungen viel flexiblere Gestaltung der Betragshöhe sowie der Konditionen und Modalitäten, wie Zinsen, Laufzeit etc.

Die Frage der Kreditversorgung der österreichischen Wirtschaft ist von erheblicher wirtschaftspolitischer Relevanz. Der Bankkredit bildet neben wiederverwendeten Gewinnen die wichtigste Finanzierungsquelle der österreichischen Unternehmen (vor allem für kleine und mittlere Firmen). Ein rückläufiges Kreditangebot würde Unternehmen dazu veranlassen, ihre Investitionstätigkeit einzuschränken, was nicht nur die aktuelle Wirtschaftsleistung, sondern auch die zukünftige Entwicklung der Volkswirtschaft beeinträchtigen würde. Ein geringeres Kreditangebot würde Unternehmen auch dazu veranlassen, ihre Lagerhaltung zu reduzieren oder sogar einen Teil ihrer Mitarbeitenden zu kündigen. Aber nicht nur das aktuelle Bruttoinlandsprodukt (BIP), sondern auch die zukünftige Entwicklung und das Wachstum der Volkswirtschaft wären betroffen.

Im Gegensatz dazu wäre aber auch ein exzessiv hohes Kreditwachstum für die Volkswirtschaft nicht wünschenswert, da in diesem Fall davon ausgegangen werden kann, dass nicht nur rentable Projekte finanziert werden. Dadurch erhöht sich das Ausfallrisiko der Banken, insbesondere dann, wenn die eingegangenen Risiken nicht richtig bepreist wurden (z. B. zu niedrige Zinsen).

Daher sind ein ausgewogenes Kreditwachstum und ein funktionierender, stabiler Finanzmarkt und Bankensektor von großer wirtschaftlicher Bedeutung.

WARUM IST FINANZMARKTSTABILITÄT WICHTIG?

Eine funktionierende und leistungsfähige Volkswirtschaft braucht als zentrales Bindeglied ein stabiles und robustes Banken- und Finanzsystem. Für eine effiziente und reibungslose Versorgung der Unternehmen, der privaten Haushalte und der öffentlichen Hand mit finanziellen Mitteln und für die Sicherheit der Sparerinnen und Sparer ist das Vertrauen in die Stabilität des Banken- und Finanzsystems unabdingbar. Es muss daher nachhaltig gesichert werden. Der gesamte Finanzmarkt ist deshalb einem strengen Regelwerk unterworfen. Angesichts einer Vielzahl komplexer Finanzprodukte und einer immer stärkeren Vernetzung der nationalen Finanzsysteme ist die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) bestrebt, diese Regeln im internationalen Gleichklang zu verbessern und ihre Einhaltung zu gewährleisten.

WIE DEFINIERT MAN FINANZMARKTSTABILITÄT?

Finanzmarktstabilität ist gegeben, wenn das Finanzsystem – bestehend aus Finanzintermediären, Finanzmärkten und Finanzmarktinfrastruktur (z. B. Zahlungsverkehrssysteme, Clearingstellen, Bankomaten usw.) – auch im Fall finanzieller Ungleichgewichte und Schocks in der Lage ist, eine effiziente Verteilung finanzieller Ressourcen sicherzustellen und seine wesentlichen makroökonomischen Funktionen zu erfüllen. Das heißt, es soll Finanzmittel immer dort hinleiten, wo sie den höchsten volkswirtschaftlichen Nutzen bringen. Konkret bedeutet Finanzmarktstabilität folglich, dass das Vertrauen in den Finanzsektor, insbesondere in eine stabile Versorgung mit Finanzdienstleistungen in den Bereichen Zahlungsverkehr, Kredit- und Einlagengeschäft sowie Risikoabsicherung gewährleistet ist.

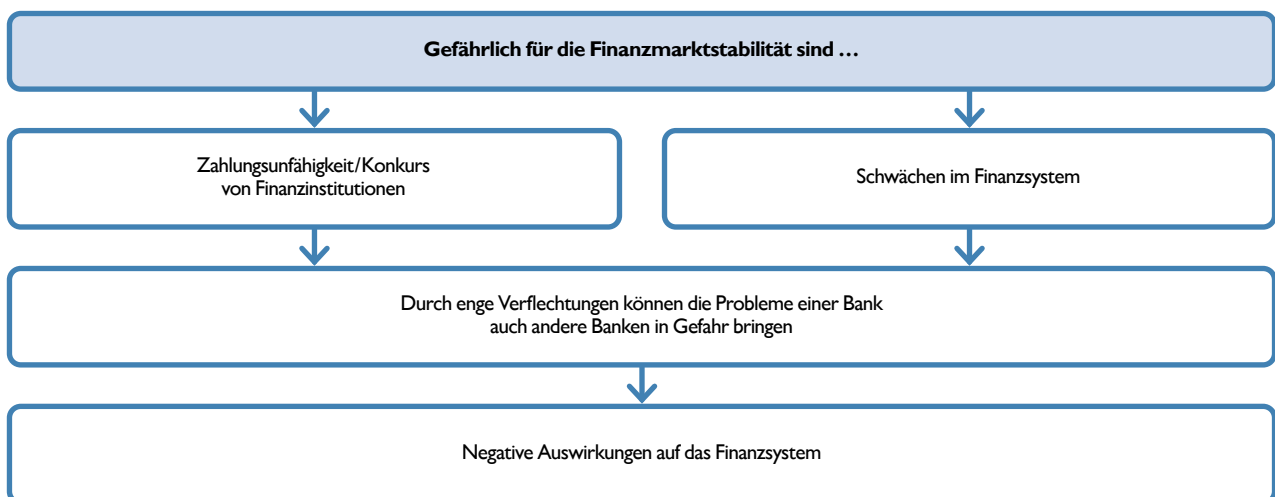
WER PROFITIERT VON FINANZMARKTSTABILITÄT?

Die Wahrung der Finanzmarktstabilität ist im Interesse aller Marktteilnehmenden. Anderenfalls würden alle, die sparen, anlegen, Geld aufnehmen und Kredit gewähren, ihr Vertrauen in das Finanzsystem verlieren, was negative Auswirkungen für die Wirtschaft insgesamt hätte. Nachstehende Tabelle zeigt beispielhaft die Vorteile eines stabilen Finanzsystems für verschiedene Agierende.

FINANZMARKTSTABILITÄT BEDEUTET, DASS ...

... die Sparenden (Einlegerinnen und Einleger) darauf vertrauen können, dass ihre Spareinlagen sicher sind.
... die Inhaberinnen und Inhaber von Bankanleihen ¹ die vereinbarten Zinsen bekommen und am Ende der Laufzeit ihr Kapital zurückerhalten.
... die Eigentümerinnen und Eigentümer (Aktionärinnen und Aktionäre) von Finanzinstituten nicht ihr eingesetztes Eigenkapital verlieren.
... die Steuerzahlenden nicht für die Rettung angeschlagener Finanzinstitute aufkommen müssen.
... die Kreditnehmenden bei entsprechender Kreditwürdigkeit Zugang zu Krediten haben und damit Investitionen finanzieren können.
... die Volkswirtschaft wachsen kann und damit Wohlstand schafft.
... die Zentralbanken bei der Umsetzung ihrer auf Preisstabilität zielenden Geldpolitik sich auf die Funktionsfähigkeit des Bankensystems verlassen können.

WAS GEFÄHRDET DIE FINANZMARKTSTABILITÄT?



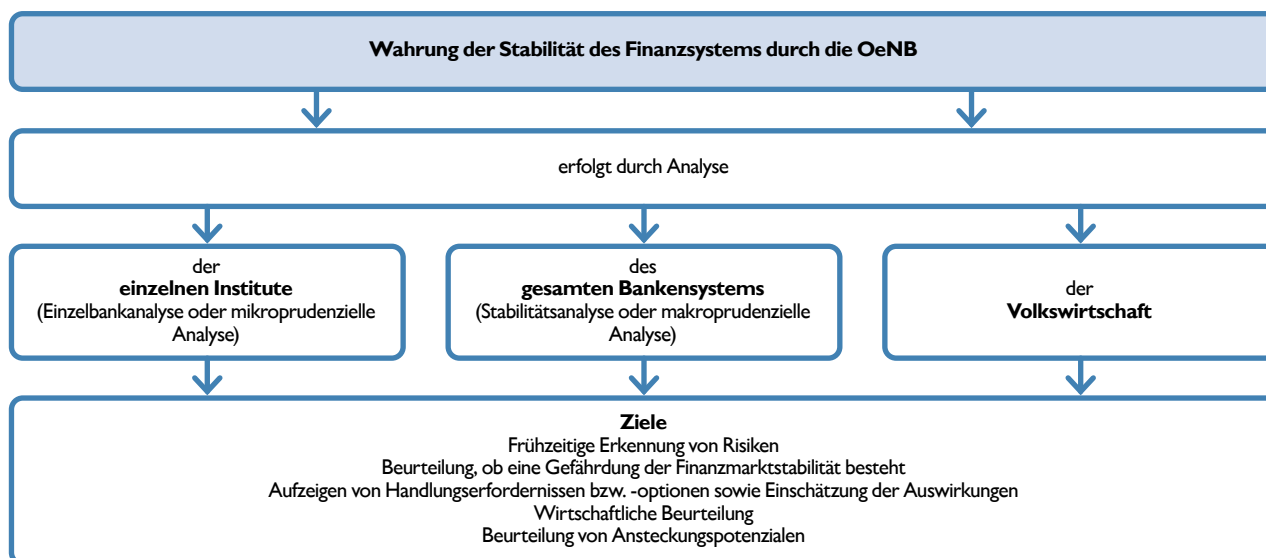
Unmittelbar wird Finanzmarktstabilität durch die Zahlungsunfähigkeit oder den drohenden Konkurs von Finanzinstitutionen bedroht. Mittelbar ist sie von Unzulänglichkeiten bzw. Schwächen im Finanzsystem selbst gefährdet. Dazu gehören Fehlinvestitionen, Missmanagement und auch eine falsche Einschätzung der eingegangenen Risiken. Unterschätzt wurde in der Vergangenheit auch die Verflechtung der verschiedenen Akteure innerhalb des Finanzsystems. Man hat erkannt, dass Probleme einer Bank auch andere Banken in Gefahr bringen.

Um von einer Gefährdung der Finanzmarktstabilität zu sprechen, muss jedoch das Finanzsystem insgesamt bedroht sein. Der Konkurs einer einzelnen Bank stellt in der Regel keine Gefahr dar. Handelt es sich aber um ein sehr großes Institut, das mit anderen Finanzinstitutionen und deren Geschäftsaktivitäten eng verflochten ist, wären die wirtschaftlichen Folgen und Auswirkungen auf das Finanzsystem kaum abschätzbar.

¹ Mittels Anleihen können Investoren Banken Geld leihen und erhalten dafür Zinsen.

WARUM UND WIE ANALYSIERT DIE OENB DIE RISIKEN DES FINANZSYSTEMS?

Das Nationalbankgesetz sieht als eine der zentralen Aufgaben der OeNB vor, zur Wahrung der Stabilität des Finanzsystems beizutragen.



Dabei ist die OeNB bestrebt, Risiken frühzeitig zu erkennen und zu beurteilen, ob und inwiefern diese die Stabilität des gesamten Systems gefährden sowie dies an die Marktteilnehmenden zu kommunizieren. Gegebenenfalls zeigt sie Handlungserfordernisse und -optionen auf und schätzt deren Wirkungen und Nebenwirkungen ab.

Im Rahmen ihrer Analyse der Finanzmarktstabilität beobachtet und analysiert die OeNB sowohl das gesamte Bankensystem (Stabilitätsanalyse bzw. makroprudenzielle Analyse) wie auch die einzelnen Institute (Einzelbankanalyse im Rahmen der mikroprudenziellen Bankenaufsicht²) im Hinblick auf die Entwicklung der Geschäfts-, Ertrags- und Liquiditätslage sowie der Risikotragfähigkeit der Banken.

Im Rahmen der Stabilitätsanalyse sowie der volkswirtschaftlichen Analysen analysiert sie die Entwicklungen auf den Finanzmärkten (Kapital- und Aktienmärkte, Derivate, Versicherungen, Fonds usw.) und das Umfeld (wie beispielsweise den Arbeitsmarkt, das Bruttoinlandsprodukt etc.), da diese Faktoren Einfluss auf die Finanzmarktteilnehmenden haben.

Im Rahmen ihres erweiterten Finanzmarktstabilitätsauftrags analysiert die OeNB auch die Entwicklungen bei Versicherungen, Kapitalanlagegesellschaften (Investmentfonds), Pensionskassen und betrieblichen Vorsorgekassen. Neben der wirtschaftlichen Beurteilung wird den Ansteckungspotenzialen zwischen den Finanzintermediären besondere Aufmerksamkeit zuteil.

Seit 2014 ist die OeNB auch für die makroprudenzielle Aufsicht zuständig. Dabei überwacht sie das Finanzsystem, analysiert laufend die Entwicklungen auf dem Finanzmarkt und weist auf Systemrisiken hin. Im Rahmen des Finanzmarktstabilitätsgremiums (FMSG) gibt sie Empfehlungen ab und erstellt Gutachten für den Einsatz konkreter Aufsichtsmaßnahmen.

² Siehe auch Themenblatt 8 „Die Bankenunion“.

WO SIEHT DIE OENB DERZEIT DIE HAUPTTRISIKEN FÜR DAS ÖSTERREICHISCHE BANKENSYSTEM?

Das österreichische Bankensystem verfügt über eine Reihe von Stärken, wie zum Beispiel seinen Fokus auf das traditionelle Kredit- und Einlagengeschäft, die gute Kreditqualität im inländischen Kundengeschäft sowie eine solide Liquiditätsausstattung.

Gleichzeitig bergen gewisse Strukturen und Entwicklungen aber auch systemische Risiken. Exemplarisch dafür können folgende Punkte genannt werden:

- die überdurchschnittliche Größe des österreichischen Bankensektors in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (297 % Ende 2021),
- die strukturell schwache Kosteneffizienz, die zusammen mit den geringen Margen eine nachhaltige Profitabilität belastet,
- die Konzentration der Auslandsgeschäfte der österreichischen Großbanken auf Länder aus Zentral-, Ost- und Südosteuropa (CESEE), die teilweise ein erhöhtes Risikoprofil aufweisen,
- die schwächere Kreditqualität in einigen Märkten in Zentral-, Ost- und Südosteuropa,
- der gestiegene Abstand zu vergleichbaren europäischen Bankensystemen hinsichtlich der rückläufigen Eigenkapitalausstattung (Puffer für Verluste),
- die Sicherstellung von nachhaltigen Kreditvergabestandards in der Immobilienfinanzierung (auch vor dem Hintergrund stark gestiegener Immobilienpreise durch die Verbindlichmachung von kreditnehmer:innen-bezogenen Maßnahmen),
- die durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine aufgetretenen Unsicherheiten für die österreichischen Banken in der Region sowie für einen großen Teil der österreichischen Wirtschaft (z.B. durch den allgemeinen wirtschaftlichen Abschwung, die steigende Inflation, etc.).

WELCHE LEHREN WURDEN AUS DER FINANZKRISE GEZOGEN?

Nach dem Ausbruch der Finanzmarkturbulenzen im Sommer 2007 haben sich auf nationaler und internationaler Ebene zahlreiche Institutionen mit der Frage beschäftigt, wie man die Finanzmarktstabilität nachhaltig stärken kann. Die Hauptgründe der Finanzkrise waren die vorangegangenen Fehlentwicklungen in der Realwirtschaft und im Finanzsektor. Der Boom in der Realwirtschaft wurde vor allem vom Niedrigzinsumfeld, dem schuldenfinanzierten Konsum und den stark steigenden Immobilienpreisen angeregt. Hinzu kamen komplexe neue Finanzprodukte und deren überoptimistische Einschätzung durch die Ratingagenturen. Unzureichendes Risikomanagement trug ebenfalls wesentlich zur Finanzkrise bei.

Die aus der Krise gezogenen Lehren schlugen sich in umfassenden Reformbestrebungen auf internationaler Ebene nieder. So beschloss der Basler Ausschuss für Bankenregulierung (BCBS) ein harmonisiertes Regelwerk für Kreditinstitute, das sogenannte Basel III Rahmenwerk, mit dem die Risikotragfähigkeit der Banken gestärkt wurde. Seine wichtigsten Bestandteile sind deutlich höhere quantitative und qualitative Eigenmittelerfordernisse zur Abfederung von Risiken) sowie eine Verschärfung der Liquiditätsanforderungen. Die Banken müssen in der Lage sein, einem Abzug von Kundengeldern – dem sogenannten Bank Run – durch ausreichend liquide Mittel standzuhalten. Zudem müssen sehr große Finanzinstitute, deren Ausfall das ganze System gefährden kann, höhere Risikovorsorgen treffen, und sie unterliegen verschärften Aufsichtserfordernissen. Basel III verankerte auch zusätzliche Kapitalpuffer gegen bestimmte strukturelle und zyklische Systemrisiken im Bankenaufsichtsrecht (sogenannte makroprudenzielle Aufsicht).

Die europäische Union hat den Basel III Rechtsrahmen bereits 2013 im europäischen Bankenaufsichtsrecht (CRD IV-Richtlinie und CRR-Verordnung) umgesetzt und darüber hinausgehende Befugnisse für die makroprudenzielle Aufsicht geschaffen. 2019 wurde das Bankenaufsichtsrecht in der Europäischen Union mit der CRD V-Richtlinie und CRR II-Verordnung novelliert, um einerseits internationale Rechtsentwicklungen umzusetzen (bspw. Einführung einer verbindlichen Verschuldungsquote – Leverage Ratio und Neuregelung des Rahmens für das Handelsbuch von Banken) und andererseits das Rahmenwerk noch risikoadäquater zu gestalten. Dies

umfasste auch eine Überarbeitung der Befugnisse für die makroprudenzielle Aufsicht, um Systemrisiken effektiver entgegenwirken zu können.

Neben den verbesserten regulatorischen Vorschriften wurde auch ein Sanierungs- und Abwicklungsrahmen für notleidende Banken geschaffen, um das Ausscheiden einer Bank aus dem Markt zu ermöglichen, ohne auf öffentliche Gelder rückgreifen zu müssen. Der Marktaustritt eines ausfallenden Instituts kann nun unabhängig von dessen Größe und Vernetzung erfolgen, da einerseits geeignete Instrumente zur Sicherstellung der Finanzmarktstabilität zur Verfügung stehen und andererseits dem Rückgriff auf Steuergelder durch Inanspruchnahme der Gläubiger der Bank („Bail-in“) vorgebeugt werden kann.

Im Rahmen der Reform der europäischen Aufsichtsarchitektur wurde auch der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) geschaffen, der seit Anfang 2011 für das Erkennen und die Analyse systemischer Risiken zuständig ist. Weiters wurde die sogenannte Bankenunion in Europa geschaffen, mit der eine zentrale und gemeinsame Verantwortung für Einlagen, Finanzaufsicht und Rettungsmaßnahmen etabliert wurde. In diesen Zusammenhang fällt auch die Etablierung einer einheitlichen Europäischen Bankenaufsicht.³

In Österreich wurde der OeNB die Zuständigkeit für eine umfangreiche makroprudenzielle Aufsicht im Nationalbankgesetz übertragen, die es ihr erlaubt, bei stabilitätsgefährdenden Anzeichen und Situationen frühzeitig dem Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG) Maßnahmen vorzuschlagen. Die FMA ist als Behörde für die Umsetzung der makroprudenziellen Maßnahmen zuständig. Zusätzlich zur traditionellen Aufsicht über Einzelinstitute werden nun auch Entwicklungen auf Ebene des gesamten Finanzsystems einbezogen. Oberstes Ziel dieser makroprudenziellen Aufsicht ist die Begrenzung des Systemrisikos.⁴

COVID-19-PANDEMIE

Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass auch ein Virus die Finanzmarktstabilität belasten kann. Die Auswirkungen von COVID-19 betreffen alle Bereiche des Wirtschaftslebens (Arbeitsmarkt, Exportwirtschaft, Tourismus, Finanzsektor, Börsen etc.) und stellen eine große Herausforderung für das Finanzsystem sowie für die Wirtschafts-, Fiskal- und Geldpolitik dar.

Auf allen Ebenen wurden entsprechende Maßnahmen getroffen, um der Wirtschaft zu helfen und die Finanzmarktstabilität zu bewahren (z. B. Zahlungsmoratorien, Zuschüsse, Kreditgarantien, Kurzarbeit etc.)

Der österreichische Bankensektor erwies sich auch in diesem herausfordernden Umfeld als krisensicher und als verlässlicher Begleiter der Realwirtschaft. Wesentlich dazu beigetragen haben die in den letzten Jahren aufgebauten makroprudenziellen Kapitalpuffer sowie die aufsichtliche Empfehlung zur Gewinneinbehaltung, die zu einer höheren regulatorischen Kapitalquote der Banken geführt haben. Zusammen mit öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen konnten daher auch während der Pandemie die Finanzmarktstabilität und das Vertrauen von Marktteilnehmenden und internationalen Ratingagenturen in den österreichischen Finanzplatz gestärkt werden.

Eine ausführliche Darstellung der COVID-19-Krise sowie des russischen Angriffskriegs in der Ukraine finden Sie im Themenblatt 12 „Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise“.⁵

³ Siehe auch Themenblatt 8 „Die Bankenunion“.

⁴ Für Details zur Makroprudenziellen Aufsicht siehe Themenblatt 11 „Makroprudenzielle Aufsicht“.

⁵ Für Details zu Krisen siehe auch Themenblatt 12 „Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise“.

Impressum

Medieninhaberin und Herausgeberin:
Oesterreichische Nationalbank
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
Postfach 61, 1011 Wien
www.oenb.at
oenb.info@oenb.at
Tel. (+43-1) 40420-6666
Fax (+43-1) 40420-6698
Foto Seite 5: © OeNB, Frank B. / Fotolia

Weitere Informationen

www.oenb.at
www.ecb.int
ec.europa.eu