

Teofil Moskal

Das Finanzsicherheitsnetz als ein Instrument der öffentlichen Hand in der Vorbeugung und Lösung der Bankenkrisen. Eine rechtliche Betrachtung aus europäischer und polnischer Sicht

In der heutigen Wirtschaftsordnung wird den Finanzdienstleistungen immer wichtige Rolle zugeschrieben. Sie stellen einen wesentlichen Teil des Wirtschaftslebens in fast jeder marktorientierten Gesellschaft dar und tragen entscheidend zum Wirtschaftswachstum bei. Die Finanzdienstleistungen werden von vielen Wirtschaftssubjekten und in verschiedenen Formen z.B. durch die Zurverfügungstellung von diversen Finanzinstrumenten angeboten. Die meisten und zugleich wichtigsten unter den Wirtschaftssubjekten, die derartige Leistungen offerieren, sind Banken. Durch ihre, aufgrund der Zuweisung von Spezialregelungen besondere Funktionen und Aufgaben, die Banken am Marktgeschehen verrichten²⁵³, genießen sie den Ruf von „Vertrauensinstitutionen“. Ihnen wird das Vertrauen seitens den Einlegern entgegengebracht, das sie die eingezahlten Gelder zum vereinbarten Termin wieder zurückerhalten. Das hat zur Folge, das sie mit angemessener Sorge mit den fremden, anvertrauten Vermögenswerten umgehen sollen, dass sie sie nicht zu hohem Grade dem Risiko aussetzen. Die Banken verwirklichen somit ihre ausschlaggebende Rolle auf dem Finanzmarkt als Finanzintermediäre. Sie transferieren auf diese Weise die vorhandenen, nicht genutzten Mittel der Einlegern in die neuen gewinnbringenden Projekte, die vorwiegend auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze, Ankurbelung und Verstärkung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet sind (Investitionen).

Die Banken als Finanzintermediäre unterscheiden sich von anderen Wirtschaftsteilnehmer in vielschichtiger Hinsicht²⁵⁴. Zum einen betreiben sie die, in bestimmten Regelungen vorgesehenen Bankgeschäfte, die sich

²⁵³ U. a. durch Annahme von Einlagen und Depositen.

²⁵⁴ Vgl. Ch. Enoch, J.H. Green, *Banking soundness and monetary policy. Issues and experiences in the global economy*, Papers presented at the seventh seminar on central banking, Washington, D.C, January 27–31, 1997, IMF, Washington 1997, S. 251.

nicht auf „materielle Güter“, sondern eher auf Transaktionen in Anlehnung an immaterielle Werte, wie Vertrauen und Glaubwürdigkeit beziehen. Zum anderen weisen die Banken verschiedene Verbindungen in Form von Zahlungs- und Verrechnungssystemen zu übrigen Finanzinstitutionen auf, die dem Netz gut ausgebauter Gefäßsysteme ähneln. Das hat zur Folge, dass Probleme in einem Gefäß schnell auf das andere übertragen werden sog. Ansteckungsgefahr, Dominoeffekt. Diese besonderen Bankeneigenschaften weisen auf ihre, im Vergleich zu anderen Wirtschaftsteilnehmer, außergewöhnliche Empfindlichkeit, Neigung zur Krisenanfälligkeit und Unstabilität hin. Diese Faktoren, die zur Krisenanfälligkeit bei den Banken führen, können ihre Quelle sowohl in mikroökonomischen, als auch in makroökonomischen Bereich haben²⁵⁵. Im mikroökonomischen Umfeld verantwortlich für die Entstehung der Unstabilitäten sind in erster Linie: das schlechte Management der Firmen *poor corporate governance*, Mangel an entsprechender Aufsicht, nicht angepasste Infrastruktur, Mangel an Marktdisziplin, verwegenes Rechtssystem. Im makroökonomischen Umfeld zählen dafür vor allem solche Faktoren wie: der wirtschaftliche Abschwung in der Konjunktur, das Fallen von Aktivwerten, Pleite von Finanzinstituten, Informationsasymmetrie und ihre Ableitung: *moral hazard* und *adverse selection*.

Die Finanzintermediäre sind aus ihrer Sicht alleine nicht daran interessiert, die eigene Stabilität und damit auch die Stabilität anderer Finanzteilnehmer zu gewährleisten. Solche Einstellung ergibt sich vor allem aus dem Kern der Finanzgeschäfte, die überwiegend in Anlehnung an die fremden Finanzmittel getätigt werden sog. *high leverage ratio*. Mit anderen Worten kann man sagen, dass das Risiko des Fehlhandelns einer Bank vorwiegend von den Finanzmitteln der Einlegern getragen wird. Da die Banken gegenwärtig in sehr wettbewerbfähigeren Umfeld operieren müssen und in erster Linie auf das Profit ausgerichtet sind, was sie zur Eingehung von risikoreicheren Geschäften bewegt, bleibt der Raum für die Erhaltung von Sicherheit sehr gering.

Aus der Erwägung, dass die Unstabilität des ganzen Finanzsektors negative Auswirkungen auf die gesamten wirtschaftlichen Aktivitäten haben könnte, wird die Aufgabe der Stabilitätsaufrechterhaltung der öffentlichen Hand (dem Staate) zugesprochen. Obwohl in der Wirtschaft-

²⁵⁵ A. Houben, J. Kakes, G. Schinasi, *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, IMF Working Paper, WP/04/101, S. 19.

und Rechtsliteratur keine einheitliche Definition der Stabilität im finanzrechtlichen Sinne gibt, nimmt man an, dass es solche vorliegt, wenn keine ernsthaften Störungen im normalen Funktionieren des Finanzsystems vorhanden sind²⁵⁶. Allgemein wird anerkannt, dass die Politik, die auf den Schutz und die Aufrechterhaltung der Finanzstabilität gerichtet ist, eine komplexe und komplizierte Aufgabe darstellt. Sie umfasst und ist zugleich gestützt auf drei Pfeilern: 1. Krisenvorbeugung (*crisis prevention*), 2. Krisenmanagement (*crisis management*), 3. Krisenbewältigung (*crisis resolution*)²⁵⁷.

Aus der historischen Erfahrung geht hervor, dass die einzelnen Banken nicht imstande sind, ein hohes Niveau an Finanzstabilität zu erhalten, obwohl solche Versuche in der Geschichte schon unternommen wurden²⁵⁸.

Nur der Staat (Souverän) ist in der Lage in die Sphäre der einzelnen Finanzinstituten, regelnd/stabilisierend einzugreifen. Es gibt viele Wege und Methoden der Krisenvorbeugung und -lösung, die verstreut auf der ganzen Welt angewandt sind. Eins von ihnen stellt das Finanzsicherheitsnetz (*financial safety net*) dar.

Es gibt keine einheitliche Definition vom Finanzsicherheitsnetz in der Literatur. Viele Autoren definieren dieses Netz in mehr oder weniger abweichender Fassung. Allgemein kann man sagen, dass das Finanzsicherheitsnetz alle Institutionen, Prozeduren, Instrumente, Aufgaben und Rechtsvorschriften umfasst, die zum Schutze der Finanzstabilität errichtet sind²⁵⁹.

In den meisten Ländern, in denen ein solches Netz funktioniert, wird es als integraler Teil der Finanzinfrastruktur betrachtet. Sein Hauptzweck ist es nicht nur die Aufrechterhaltung der Finanzstabilität im Finanzsektor, sondern auch durch die Einsetzung von korrigierenden Maßnahmen die Wiederherstellung von Vertrauen für die Finanz-

²⁵⁶ A. Crockett, *Why is financial stability a goal of public policy?*, Economic Review, fourth Quarter 1997, S. 6.

²⁵⁷ O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysów w systemie bankowym*, Materiały i Studia NBP, Zeszyt nr 179, Warszawa, listopad 2004, S. 7.

²⁵⁸ z. B. die amerikanischen Clearing Houses im 30. Jahren des 20. Jahrhunderts.

²⁵⁹ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii doświadczeń międzynarodowych*, Bezpieczny Bank, 1(26)/2005, S. 19.

intermediäre und insbesondere für die Banken. Aus rechtlicher Sicht kann das Finanzsicherheitsnetz den öffentlichen oder aber den gemischten d.h. öffentlich-privaten Charakter aufweisen. Das hängt vor allem von den eingeführten und akzeptierten Regelungen, die in jeder Rechtsordnung anders aussehen mögen, ab.

Jedes Finanzsicherheitsnetz besteht aus mehreren Komponenten. Die Zahl der einzelnen Komponente kann in jedem Lande stark variieren, was sich auf die implementierten Regelungen, die ihrerseits die Tradition und Kultur des jeweiligen Landes widerspiegeln, zurückführen lässt.

Allgemein werden drei grundlegende Hauptkomponente im Finanzsicherheitsnetz unterschieden: 1. Zentralbank, 2. Einlagensicherungssystem, 3. Organ der Bankenaufsicht²⁶⁰.

Die Zentralbanken gehören weltweit zu den wichtigsten Einrichtungen des Finanzsystems. Aufgrund ihrer zugewiesenen Funktionen und Aufgaben kann man sie mit Schaltzentralen vergleichen, die auf das ganze Finanzmarktgeschehen ihren Einfluss ausüben. Obwohl die Rolle der Zentralbanken im Laufe der geschichtlichen Entwicklung ständig wechselte, konnten diese Institutionen jedoch den Kern ihrer Aufgaben und Kompetenzen bewahren. Früher war das Hauptziel der Tätigkeiten der Zentralbanken mehr auf das Aufrechterhaltung der Finanzstabilität fokussiert²⁶¹. Dies änderte sich rasch nach der Abschaffung des Goldstandards und Einführung des Papiergeldes. Dies hatte die Verlagerung des Gewichts des Hauptinteresses dieser Institutionen von der Aufrechterhaltung der Finanzstabilität des ganzen Systems mehr auf die Gewährung und Einhaltung der monetären Stabilität zur Folge. Das Letztere ist heutzutage in fast jeder europäischen Rechtsordnung als primäres Ziel der jeweiligen Zentralbank verankert. Die Verschiebung der Betonung auf die Einhaltung der monetären Stabilität heißt aber nicht, dass die Angelegenheiten der finanziellen Stabilität ganz aus dem Betrachtungswinkel der Zentralbanken verschwunden sind. Ganz im Gegenteil. Die Zentralbanken üben nach wie vor wichtige Funktionen aus, die der Krisenvorbeugung und -bewältigung am Finanzmarkt zugute kommen. Eine der ausschlaggebenden Funktionen

²⁶⁰ Zu den anderen Netzkomponenten s. J.J. Norton, R.M. Lastra, D.W. Arner, *Legal aspects of Depositor protection schemes: comparative perspective*, International Seminar on legal and regulator aspects of financial stability, Basel, Switzerland, January 21–23, 2002, S. 4.

²⁶¹ z. B. zu Zeiten des „Gold-Standards“.

in diesem Kontext ist die Wahrnehmung der stabilitätsdienenden Aufgabe, und zwar des Lenders of Last Resort²⁶². Das Wesen dieser Funktion besteht darin, den kommerziellen Banken als letzte Quelle der Liquiditätsbeschaffung in der Krisenzeit zu dienen²⁶³. Da die Banken nicht immer aufgrund ihrer fraglichen, finanziellen Position imstande sind, die liquiden Mittel von anderen Finanzinstitutionen oder aber sogar vom Interbank-Markt zu bekommen, können sie, um den drohenden Engpass an Finanzmittel abzuwenden, sich an die Zentralbank richten. Natürlich erfolgt die Zurverfügungstellung der liquiden Mittel seitens der Zentralbank nicht automatisch und nicht bedingungslos. Die Billigung der Zuteilung der Finanzmittel ist die Folge der sorgfältigen Interessenabwägung. Die Entscheidung darüber soll alle Umstände, die mit der bedürftigen Bank zusammenhängen, beinhalten. Insbesondere soll erwogen werden, ob das in Not geratene Bank ein potentielles Systemrisiko darstellt, d.h. seine Unfähigkeit der Verbindlichkeitserfüllung nicht auf andere Wirtschaftsteilnehmer übergreifen würde. Im solchen Fall scheint es von der Zentralbank angebracht, dieser Bank unter Vorlegung entsprechender Sicherheiten in Form von z. B. Wertpapieren, angemessene Hilfe zu gewähren. Daraus soll aber nicht den Schluss gezogen werden, dass die Zentralbank jeder seiner finanziellen Verbindlichkeit nicht nachkommender Bank gleich ihre Hilfestellung in Gestalt der liquiden Mittel zubilligen soll. Vielmehr sollen die operierenden Bankinstituten, wie die übrigen Wirtschaftssubjekte den Kräften des Marktes voll ausgesetzt werden, und die uneffektiven, oder anders ausgedrückt schlecht verwalteten aus dem Markt schlicht verdrängt, und geschlossen werden. Die Besonderheit des Finanzmarktes, das sich auf seine eigenständige Merkmale zurückführen lässt, scheint im Anbetracht des Aufkommens einer Finanzkrise das Eingreifen der Zentralbank in Form der Bargeldeinspritzung in das Finanzsystem mehr als gerechtfertigt.

Die Idee des Lenders of Last Resort stammt aus dem 19. Jh. und wurde von den englischen Ökonom Henry Thorton entwickelt²⁶⁴. In

²⁶² Heutzutage mehr bekannt als ELA (Emergency Liquidity Assistance).

²⁶³ Mehr zu diesem Thema in: M.Thiel, *Die Zentralbank als Lender of Last Resort. Theoretische und praktische Grundfragen*, Geld-Währung-Kapitalmarkt. Working Papers der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/Main, Nr. 39, März 1995, S. 4 ff.

²⁶⁴ Der Name selbst wurde aber von Sir Francis Baring in 1797 zum ersten Mal

seinem klassischen Werk hatte er drei wichtige Merkmale dieser Funktion unterschieden²⁶⁵: erstens die eigenständige Stellung der Zentralbank im Bankensystem als letzte Finanzierungsquelle in der Krisensituation, zweitens war die Sonderverantwortlichkeit der Zentralbank mit dem Umgang mit ihren liquiden Mittel. Das sollte ihrem Niederschlag vor allem in vorsichtigem und sorgfältigem Management der Zentralbank hinsichtlich ihrer Aufgabenfeldes finden. Die Zentralbank diene als letzte Hilfe für die in Not geratenen Banken, aber selbst war dieser Hilfe beraubt. Drittens im Vergleich zu übrigen Banken war der Zentralbank die Verantwortung für ihr Handeln nicht vor den Aktieninhabern, sondern vor der Öffentlichkeit auferlegt.

Die Ideen von Thorton wurden erneut nach einiger Zeit von Walter Bagehot nicht nur aufgegriffen, sondern auch erheblich ausgeweitet und ausgebaut. Bagehot ist die Person, mit der man noch heute die grundlegenden Prinzipien der Lender of Last Resort – Funktion verknüpft²⁶⁶. Seine Vorschläge hinsichtlich der Rolle der Zentralbank in der Krisenzeit waren so tief einschneidend, dass sie ihre Gültigkeit bis heute nicht verloren haben. Bagehots Formel kann man kurz zusammenfassen. Die Zentralbank sollte in der Bankenkrise u.a: 1. nur den solventen Finanzinstitution der Zugang zum Kredit gewähren, 2. den Kredit zur Strafzins geben, 3. die Finanzinstitution sollte entsprechende Sicherheit für den gewährten Kredit hinterlegen, 4. die Zentralbank sollte seine Bereitschaft, Kredit zu gewähren, öffentlich bekanntmachen²⁶⁷.

Obwohl die von Bagehot formulierten Ideen seine Universalität über viele Jahre weitgehend beibehalten haben, kann man sie heute nicht so allgemein in der gegenwärtigen Finanzwelt anwenden. Es wurden in letzter Zeit viele Einwände gegen Bagehot's Postulate erhoben, u. a. dass in Vorkrisenzeit für die Zentralbank nicht möglich ist, eindeutig zwischen einer solventen aber liquiden und insolventen Bank zu unterscheiden, zumal diese Einschätzung in sehr kurzer Zeitspanne zu erfolgen hat²⁶⁸.

eingeführt.

²⁶⁵ H. Thorton, *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*.

²⁶⁶ W. Bagehot, *The Lombard Street. A Discription of the Money Market*, Publisher John Wiley&Sons, Inc, New York, 1873.

²⁶⁷ X. Freixas, *The Lender of Last Resort in Today's Financial Environment*, Els Opuscles del CREI, num. 4, november 1999, S. 9

²⁶⁸ Ebenda, S. 11

Das führte dazu, dass die Zentralbanken in der Krisenphase öfters auch den insolventen Institutionen ihre finanzielle Unterstützung anboten.

Gegenwärtig wird die Funktion des Lender of Last Resort anhand des, der Zentralbank zur Verfügung stehenden Instrumentes Open Market Operation (OMO) ausgeübt. Das Problem besteht aber darin, dass mithilfe dessen Instruments heutzutage die Zentralbank auch ihre monetäre Politik implementiert, was zu Schwierigkeiten in der Unterscheidung zwischen diesen beiden Funktionen führt.

Um die negativen Auswirkungen bei der Ausübung der Funktion des LOLRs, die mit dem Problem von *moral hazard* eng verbunden ist, zu begrenzen, wenden die Zentralbanken, trotz des Postulats von Bagehot, die nicht eindeutige Informationspolitik *constructive ambiguity* bezüglich ihrer Hilfsbereitschaft den kommerziellen Banken gegenüber, an. Die Anwendung solcher Informationspolitik, aus der sich keine klaren Zeichen bezüglich der Intentionen der Zentralbanken ergeben, soll vor allem die Unsicherheit unter den Finanzinstitutionen stiften, und sie damit in die Lage versetzen, aus eigener Kraft ihre Situation anzugehen. Die Informationspolitik der Zentralbank dient auch der Transparenz und Durchsichtigkeit des Handelns dieser Bank, was auch zur Verständigung der von ihr geführten Stabilitäts- und Sicherheitspolitik beiträgt. Üblicherweise kommt die Kommunikation zwischen der Zentralbank und der Öffentlichkeit durch die Pressekonferenzen, Presseberichte, Kommunikate, Minutes u. dgl. zustande.

Einen nicht zu unterschätzenden Beitrag leistet die Zentralbank zur Finanzstabilität durch die Ausübung der Aufsicht über die Zahlungs- und Verrechnungssysteme. Über diese Systeme werden die meisten Zahlungen zwischen den Finanzinstitutionen abgewickelt. Dieselben Systeme stellen aus stabilitätsrechtlicher Sicht sehr große Gefahr für den ganzen Finanzmarkt dar, da sie als geeignete Kanäle der Verbreitung der Krisensituation dienen. Da die meisten Banken durch das dichte Netz von diesen Kanälen miteinander verbunden sind, ist das Risiko sehr hoch, dass die Krise von einer Institution auf die andere überspringt sog. Ansteckungsgefahr und das gesamte Finanzsystem infiziert wird. Aus diesem Grunde ist allgemein anerkannt, dass die Zentralbanken mit dieser Aufgabe betraut sind.

Die Einlagensicherungssysteme gehören zu den grundlegenden Elementen des Finanzsicherheitsnetzes. Neben Zentralbanken nehmen sie wichtige Aufgaben im Bereich der Sicherstellung der Finanzstabilität im

Finanzsystem wahr. Von der historischen Perspektive her gesehen, sind sie die jüngsten Institutionen, die in die Rechtssysteme der einzelnen Staaten eingeführt worden sind²⁶⁹. Das vorrangige Ziel der Errichtung der Einlagensicherungssysteme liegt in erster Linie in der Gewährung des Schutzes für die Bankenkunden. Da die Einleger einen beschränkten Zugang zur Information bezüglich der Finanzsituation der Institution haben, der sie ihre Finanzmittel anvertrauen (in Form von Einlagen), sehen sie sich öfters mit dem Problem der Informationsasymmetrie konfrontiert. Deswegen sind sie bei der ihnen zur Verfügung am Markt stehender Information nicht in der Lage, die jeweilige Finanzinstitution auf ihre Glaubwürdigkeit zu überprüfen und die von ihr angebotenen Produkte richtig einzuschätzen. Das nachrangige Ziel der Errichtung eines Einlagensicherungssystems sieht der Gesetzgeber meistens in der Begrenzung des systemischen Risikos, das vor allem in dem Verhalten „Schaltersturm“ in Erscheinung kommt. Dieses Verhalten wird oft von unwahren Gerüchten, die von uninformierten Einlegern in Umlauf gebracht werden, ausgelöst und kann unter Umständen das gesamte Bankensystem in eine Krise mit fatalen Konsequenzen für die ganze Wirtschaft ziehen. Um das zu verhindern, wurden die Einlagensicherungssysteme errichtet, um die Einlagen der Bankenkunden zu einem bestimmten Satz zu schützen²⁷⁰. Das wiederum hindert die Letzteren, die hinterlegten Vermögenswerte von der Finanzinstitution unüberlegt zurückzufordern. Damit ist dem „Schaltersturm“ keineswegs ein Ende gesetzt, sondern wird dadurch diese Erscheinung in erheblichem Maße reduziert.

Die institutionelle Ausgestaltung der einzelnen Einlagensicherungssysteme variiert sehr in verschiedenen Ländern. Allgemein kann man zwischen zwei gängigem Varianten unterscheiden, und zwar zwischen einem bestimmten *explicit* und einem unbestimmten *implicit* Einlagensicherungssystem. Das erste System kennzeichnet sich dadurch, dass es fest in Rechtsakten verankert ist und dessen Prozeduren klar vorgesehen sind. Das zweite System hingegen ist rechtlich nicht vorgesehen, aber besteht allgemein die Vermutung, dass die öffentlichen Behörden im Falle einer Finanzkrise helfend einschreiten werden, obwohl

²⁶⁹ Die meisten von ihnen sind erst in den 80er u. 90er Jahren des 20. Jahrhunderts entstanden.

²⁷⁰ Nicht alle Einlagensicherungssysteme decken den vollen Wert der Einlage. Diese Werte hängen von der jeweiligen Rechtslage ab.

der Umgang und Ausmaß der Hilfe im voraus nicht bestimmt werden kann.

Die meisten Einlagensicherungssysteme sind als öffentliche Einrichtungen verwaltet. Sie entstehen im Wege der verwaltungsrechtlicher Maßnahmen, werden direkt vom Staate gegründet. Es kann aber auch sein, dass sie privatrechtlich organisiert sind (z. B. als eine Initiative von interessierten Banken) im Wege des privatrechtlichen Vertrages, oder aber einen gemischten d.h. öffentlich-privaten Charakter aufweisen.

Hinsichtlich der Befugnisse kann man die Einlagensicherungssysteme in zwei Kategorien unterteilen: 1. *paybox* – seine Befugnisse beschränken sich lediglich auf die Auszahlung der garantierten Einlagen im Falle eines Konkurses der Bankinstitution, 2. *risk minimiser* – eines System, der mit breiten Operationsmöglichkeiten versehen ist, sogar mit der Aufnahme von Rettungsaktionen in Not geratener Institution. Diese Rettungsmaßnahmen können in vielen Formen in Erscheinung treten: z. B. Übernahme und Fusionsaktionen, verschiedene Formen von Kapitalbeteiligungen, Schaffung einer Brückebank, Erwerbs- und Übernahmetransaktionen u. drgl.

Man unterscheidet auch die Einlagensicherungssysteme hinsichtlich der Mitgliedschaft zwischen den obligatorischen und freiwilligen Einlagensicherungssystemen. Bei der obligatorischen Mitgliedschaft werden alle Finanzinstitute, die in einem Markt operieren, rechtlich verpflichtet solchem System beizutreten. Die obligatorischen Systeme stellen die meisten heutzutage funktionierenden Einlagensicherungssysteme dar²⁷¹. Allgemein wird anerkannt, dass die Mitgliedschaft in diesen Systemen für alle Bankinstitutionen unabhängig von ihrer Organisationsform rechtlich vorgeschrieben sein soll. Diese Verpflichtung soll der Abschaffung der Erscheinung von negativer Selektion dienen, die darauf beruht, dass dem Einlagensicherungssystem nur die schwachen und fraglichen Institutionen beitreten und die gut organisierten außer dem System bleiben. Außerdem soll die Erfassung möglichst vieler auf dem Markt tätigen Institutionen dem System zugute kommen, da die Kosten des Funktionierens auf mehrere Subjekte verteilt werden, was zur finanziellen Entlastung des gesamten Systems wesentlich

²⁷¹ Es gibt auch gemischte Systeme, wie z. B. in BRD ein obligatorischer und darüber hinaus ein freiwilliger.

beiträgt.

Die garantierten Leistungen werden unterschiedlich behandelt. Bei einem werden die Garantieleistungen nur auf die Einlagen erstreckt, bei anderen beziehen sie sich nicht auf Einlagen, sondern auf einzelne Bankkunden. Auch die Höhe der Leistungen weichen stark voneinander ab. Es gibt Systeme, die volle Garantie gewähren, es gibt auch welche, die nur bis zu einem bestimmten Prozent der gesamten Einlage decken sog. Selbstbehalt. Die letzte Variante zielt auf die Miteinbeziehung der Bankkunden in den Prozess der Überwachung über die Finanzsituation der Finanzinstitution, der der Bankkunde seine Vermögenswerte anvertraut hat, ab.

Das dritte Hauptkomponente des Finanzsicherheitsnetzes bilden Organe der Finanzaufsicht und insbesondere Bankaufsicht. Ohne diesen Organ sind die übrigen zwei Hauptkomponente des Netzes, die Zentralbank und das Einlagensicherungssystem nicht in der Lage, ihre Aufgaben vollständig und richtig zu verrichten. Da die Bankaufsicht das interne Geschehen der Finanzinstitutionen kontrolliert, kann sie deshalb aufgrund der gewonnenen Informationen, den finanziellen Standing jeder Bankinstitution ohne Probleme beurteilen. Diese Informationen sind wiederum vonnöten für die Zentralbank und das Einlagensicherungssystem, die das Planen einer Rettungsaktion in der bevorstehenden Krisenbewältigung, beabsichtigen. Um die Rettungsaktion nicht an die insolvente Bankinstitution zu richten, müssen die Einrichtungen des Finanzsicherheitsnetzes über entsprechende Informationen Bescheid wissen. Und eben diese Informationen liefert die Finanzaufsicht.

Die Finanzaufsicht²⁷² übt ihre Kontrollbefugnisse den Finanzinstitutionen gegenüber in zweifacher Weise aus: zum einen durch die Durchführung der Kontrollen in den Banken, und zum zweiten durch die reguläre Berichterstattung der Bankinstitutionen.

Der Kontrollvorgang bezieht sich vor allem auf die Überprüfung der laufenden Aktivitäten einer Bank auf ihre Übereinstimmung mit den vom Gesetzgeber aufgestellten Anforderungen und mit dem geltenden Vorschriften.

²⁷² Die Finanzaufsicht kann als selbständige Institution errichtet sein, oder der Zentralbank untergeordnet sein.

- Das europäische Finanzsicherheitsnetz

Das europäische Finanzsektor unterliegt einem ständigen und kontinuierlichen Harmonisierungswandel. Dieser Vorgang zielt in erster Linie auf die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, auf dem die Mindeststandards in Finanzdienstleistungen sichergestellt werden, ab. Das von EU-Organen gewählte, stufenweise Harmonisierungsprozess im Finanzsektor soll einerseits zur dessen Vereinheitlichung führen, andererseits den Mitgliedstaaten einen bestimmten legislativen Raum für die Aufstellung eigener Anforderungen aufgrund ihrer Besonderheiten im Finanzsektor, die sie im nationalen Recht anwenden und zur geltenden Vorschriften erklären können. Der europäische Finanzsektor ist im starken Maße reguliert. Um den Anforderungen an den Harmonisierungsprozess gerecht zu werden, werden die meisten Regelungsmaterien von den EU-Organen in Form von Richtlinien erlassen²⁷³.

Seit dem Eintritt in die dritte Stufe des Integrationsprozesses und der Tätigkeitsaufnahme durch das Europäische System der Zentralbanken (ESBZ), wurde zum ersten Mal die Trennung zwischen der Führung der monetären Politik, die von den mitgliedstaatlichen Einrichtungen auf die Institutionen der EU übergegangen ist, und der Beaufsichtigung des Finanzsektors, die bei den Mitgliedstaaten verblieben ist, vollzogen. Diese Trennung hat zur Folge, dass die EU-Organe keine Kompetenzen im europaweiten Stabilitätsbereich für Finanzinstitutionen haben, trotz der wachsenden Zahl der Banken und anderer Finanzinstitutionen, die ihre Dienstleistungen über Grenzen hinweg anbieten, d.h. transnational tätig sind. Dieser Zustand könnte sich u. U. negativ auf die Finanzstabilität im Euroraum auswirken, wenn eine europaweit operierende Finanzinstitution in finanzielle Schwierigkeiten gerät, und kein Mitgliedstaat wird sich dafür verantwortlich fühlen.

Die Errichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken und die Übertragung auf diese Institution der Festlegung und Durchführung der Geldpolitik für den ganzen Euroraum war ein bedeutender Impuls auf dem Wege zur Finanzmarktvereinheitlichung. Den rechtlichen

²⁷³ Zum Rechtscharakter der Richtlinie, s. M.A. Dausen, *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, Verlag C.H. Beck, München 1999, S. 147.

Bestimmungen²⁷⁴ zufolge wurde auf die EZB jedoch keine stabilitätsfördernde Funktion im Sinne vom Lender of Last Resort übertragen. Vielmehr wird diese Funktion weiterhin von den einzelnen, mitgliedstaatlichen Zentralbanken ausgeübt, was zur Folge hat, dass die Zugangsvoraussetzungen an die Liquiditätsquelle in verschiedenen Länder stark voneinander variieren. Im Falle eines Finanzkrisenausbruchs kann das fatale Folgen für eine transnational operierende Institution haben, da sie in diversen Länder unterschiedlich behandelt wird²⁷⁵. Deswegen ist die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken der Zentralbanken der Mitgliedstaaten unter der Vermittlerrolle der EZB im Vorfeld einer Krisensituation von großer Bedeutung. Die führende Position der EZB darf in dieser Hinsicht nicht unterschätzt werden.

Zu den anderen Aufgaben der EZB im Bereich der Finanzstabilität kann die Wahrnehmung der besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute zählen²⁷⁶. Obwohl das Wortlaut von „besonderen Aufgaben“ nicht näher in rechtlichen Bestimmungen konkretisiert ist, kann man wohl daraus folgern, dass es sich um Koordinations- und Kooperationsmaßnahmen der EZB nicht nur zwischen den mitgliedstaatlichen Finanzaufsichtsorganen, sondern auch in verschiedenen sich mit aufsichtrechtlichen Problemen befassenden Foren handelt. Außerdem leistet die EZB die Beratungsdienste nicht nur gegenüber der EU-Organen, sondern auch den mitgliedstaatlichen Einrichtungen gegenüber²⁷⁷.

Darüber hinaus übt die EZB eine wichtige Funktion in der Aufrechterhaltung der Finanzstabilität im Euroraum aus, indem sie die Aufsicht über die transeuropäische Zahlungs- und Verrechnungssysteme²⁷⁸ verrichtet. Da über diese Systeme die Krisen schnell verbreitet werden können, ist es daher sehr wichtig, dass die Aufsicht darüber der EZB überlassen worden ist.

Die EZB trägt auch durch ihre informative Politik der Öffentlichkeit gegenüber wesentlich zur Finanzstabilität bei. Durch die

²⁷⁴ Siehe: der Vertrag von Maastricht und dessen Anhang – der Protokoll der ESZB und EZB.

²⁷⁵ z. B. in einem Land kann die Institution die finanzielle Unterstützung bekommen, in anderem dagegen nicht.

²⁷⁶ Vgl. Art 25.2. der Satzung (Protokoll über die Satzung der ESBZ und EZB).

²⁷⁷ Vgl. Art. 25.1 der Satzung über ESBZ und EBZ.

²⁷⁸ z. B. das Europäische Zahlungssystem TARGET.

Art und Weise der Kommunikation der EZB mit dem Finanzmarkt, übt die Zentralbank einen enormen Einfluss auf das Verhalten der Finanzinstitutionen aus. Demgegenüber analysieren die Marktteilnehmer etliche Signale, die aus der europäischen Zentralbank gesendet werden, und stellen ihre Geschäftspolitik entsprechend ein.

Im Gegenteil zu der EZB wurde das europäische Einlagensicherungssystem, das aus einzelnen mitgliedstaatlichen Einrichtungen besteht, nicht auf supranationale Ebene gebracht. Das Betreiben von diesen Einrichtungen wurde in den Kompetenzen der Mitgliedstaaten überlassen. Um den ganzen Euroraum mit dem Schutz, die das Einlagensicherungssystem gewährt, abzudecken, wurde von den EU-Organen der Rechtsakt²⁷⁹ erlassen, dass die Einführung und Errichtung eines solchen System in jedem Mitgliedstaat zur Pflicht macht. Darüber hinaus führte die Richtlinie die Mindeststandards, die in jeder mitgliedstaatlichen Rechtsordnung implementiert werden sollen, ein. Dabei ist den Mitgliedstaaten erlaubt, wie üblich bei dieser Bestimmungen, strengere Vorschriften in nationaler Rechtsordnung zu erlassen. Die verabschiedete Richtlinie bezweckt in erster Linie den Verbraucherschutz im ganzen Euroraum, darüber hinaus trägt sie zur Finanzstabilität bei. Aufgrund der Einführung der Mindeststandards hinsichtlich des Einlagenschutzes vermindert diese Regelung den Wettbewerb zwischen den am Markte operierenden Finanzinstitutionen.

Die vom Vertrag von Maastricht eingeführte Trennung der Festlegung und Durchführung der Geldpolitik einerseits und der Implementierung der Aufsichtspolitik über die Finanzinstitutionen, hatte zur Folge, dass die Ausübung der letzten Funktion als Kompetenz bei den Mitgliedstaaten verblieben ist. Die Beaufsichtigung der Finanzinstitute erfolgt demzufolge von den nationalen Einrichtungen unabhängig davon, welche inländische Institution diese Aufsicht ausübt²⁸⁰. Die Aufsichtsaufgaben des einzelnen Staates erstrecken sich auf die im Inland tätigen Institutionen und auf im Ausland operierenden Niederlassungen sog. Prinzip des Heimatlandes. Um die transnational tätigen Finanzinstitutionen im Euroraum wirksam zu überwachen, schließen die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden gegenseitige oder mehrseitige

²⁷⁹ Die Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme.

²⁸⁰ Es kann die Zentralbank oder andere Institution oder in gemischter Weise die Aufsicht verrichtet werden.

Kooperationsvereinbarungen ab²⁸¹. Im Rahmen dieser Vereinbarungen werden dann die wichtigsten und relevanten Informationen hinsichtlich der Bankgeschäfte untereinander ausgetauscht.

Die wichtigsten Anforderungen, die die Rechtsordnung der EU an die Aufnahme und das Betreiben von Kreditinstitutionen stellt, werden in entsprechenden Rechtsakten²⁸² verfasst und als Mindeststandards den Mitgliedstaaten zur Umsetzung in das nationale Recht gegeben.

- Das polnische Finanzsicherheitsnetz

Das polnische Finanzsystem wurde seit dem Beginn der 90er Jahren an die Anforderungen der Marktwirtschaft umgestellt und allmählich angepasst. Das hatte mit der Umwandlung der sozialwirtschaftlichen Ordnung der polnischen Staates zu tun gehabt. Im Laufe dieses Prozesses wurde die Umstellung von der Planwirtschaft auf die Marktwirtschaft vollzogen. Diese Verwandlung hat es dazu geführt, dass das Finanzsystem als unentbehrlicher Faktor zur Wirtschaftsankurbelung- und Wachstum gesehen wurde. Obwohl das System sich im Entwicklungsstadium befunden hat, hat es im Laufe der Zeit immer wieder an Bedeutung gewonnen. Die Entwicklungsphase des polnischen Finanzsektors war in erster Linie von dem raschem Zahlenanstieg der Finanzintermediären, vor allem Banken

²⁸¹ Es handelt sich dabei um nicht bindende Erklärungen sog. Memoranda of Understanding (MoU).

²⁸² Vgl. u. a. Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, Richtlinie 93/6/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten, Richtlinie 2006/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die angemessene Eigenkapital von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten (Neufassung), Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG und 93/22/EWG des Rates und der Richtlinien 98/78/EG und 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Richtlinie des Rates vom 8. Dezember 1986 über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Banken und anderen Finanzinstituten.

gekennzeichnet. Die staatlichen Institutionen wurden nach und nach in Privateigentum verwandelt und in Form von Aktiengesellschaften fortgeführt, was zur Effizienz und Wirtschaftlichkeit in dieser Branche geführt hat. Den neu entstandenen Banken hat von Anfang an die nötige Erfahrung und Know-how gefehlt, was sich abrupt in vielen Einzelinstitution- und Sektorenkrisen widerspiegelt hat. Die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses und die Stärkung der Kapitalbasis vieler Banken wurde aufgrund der Übernahme von deren Anteilen von fremden Investoren erreicht. Dies wirkte sich zu Beginn sehr optimistisch und effektiv in der Bankenbranche aus, wo viele Institutionen auf den neusten Stand der Technik und Know-how gebracht waren, zum anderen hat diesen Prozess dazu geführt, dass die Mehrheit der Anteile des polnischen Finanzwesens in fremde Hand gelangt. Die fremde Kontrolle über dem Bankenskapital im polnischen Finanzsektor kann bei dessen Abzug sehr negative Folgen für die Finanzstabilität des ganzen Sektors haben.

Die polnische Zentralbank – Narodowy Bank Polski (NBP), wurde im Laufe der Zeit zur vollständigen Zentralbank im Sinne einer moderner Bank umgewandelt. Sie steht an der Spitze des zweistufigen Bankensystems und verrichtet zentralbanktypische Aufgaben den kommerziellen Banken gegenüber²⁸³.

Gemäß der geltenden Vorschriften²⁸⁴ ist die polnische Zentralbank u. a. für die Finanzstabilität verantwortlich. Zwar ist die gesetzliche Verweisung auf „die Liquiditätsregulierung der Banken“ nicht vielsagend. Vermutlich steckt dahinter jedoch der Gedanke, dass es nicht nur im normalen Geschäftsgang, sondern auch in Notsituationen die nötige Liquidität von der Zentralbank zur Verfügung gestellt wird. Außer dieser Aufgabe übt die polnische Zentralbank erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Bedingungen des gesamten Bankensektors aus²⁸⁵. Unter dieser eher allgemeiner Bezeichnung wird vermutet, dass dieser Bank u. a. solche Kompetenzen zugesprochen sind, die sich positiv auf die Finanzstabilität auswirken können.

Das polnische Einlagensicherungssystem – Bankowy Fundusz

²⁸³ Vgl. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2005 r. nr 1, poz. 2) – Gesetz über NBP.

²⁸⁴ Art. 3, Abs. 2, P. 5, Gesetzes über die NBP.

²⁸⁵ Art. 3, Abs. 2, P. 6 Gesetzes über die NBP

Gwarancyjny wurde neulich²⁸⁶ in die polnische Gesetzgebung eingeführt. Dies ist aus zwei Gründen erfolgt: zum einem wünschte man sich den besseren Schutz vor der Bankenkrise und vor allem die Sicherstellung des Einlagenschutzes, zum anderen mit seiner Errichtung wurde man der internationalen Verpflichtung, und insbesondere der EU-Gesetzgebung nachgekommen.

Die grundlegenden Ziele des BFGs sind im Gesetz verankert. Dazu gehören vor allem: erstens der Schutz der Einleger, zweites die Schaffung der Systemsbedingungen für die Finanzhilfeleistung für die Banken, die der Gefahr der Insolvenz ausgesetzt sind, drittens – die Durchführung der Analysen hinsichtlich der Finanzkonditionen der Institutionen, die dem Garantiefonds angehören²⁸⁷.

Aus der gesetzlichen Festlegung von BFGs Zielen lässt sich schließen, dass dieses System eher als *risk minimiser* bezeichnet werden kann. Zwar hat es nur begrenzte Sanierungsmöglichkeiten gegenüber den Banken, aber darüber hinaus verfügt über bestimmte Aufsichtsberechtigungen z. B. Monitoring. Das BFG leistet Hilfe zu günstigeren Bedingungen als die, die am Markt üblich sind, was zu einer Begünstigung der Banken führt. Die Hilfeleistung seitens des BFG wird nur dann getätigt, wenn es ein positives Gutachten von dem Bankenaufsichtsorgan vorgelegt ist. Da das BFG selbst nicht mit solchen Befugnissen gesetzlich ausgestattet ist, ist es auf die Hilfe des letzten Organs angewiesen.

Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) stellt das polnische Bankenaufsichtsorgan dar. Im Laufe der letzten Jahre ist es dem polnischen Gesetzgeber gelungen, ein solides und modernes Aufsichtsorgan im Bankensektor zu etablieren. Das KNB ist ein unabhängiger und kollegialer Organ der öffentlichen Verwaltung, das nicht der Zentralbank untergeordnet ist. Das KNB arbeitet zwar eng mit der Zentralbank und dem Einlagensicherungssystem (BFG) zusammen, insbesondere in der Vorkrisen- und Krisensituation, bleibt aber nach wie vor in seiner Eigenschaft autonom. Zu den gesetzlichen Aufgaben des KNBs gehören vor allem: die Festlegung der Zulassungsbedingungen der Banken, deren Beaufsichtigung im Bereich der Einhaltung der

²⁸⁶ In den 90er Jahren des 20. Jh.

²⁸⁷ Vgl. Art. 1 Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz.U. z 2007 r. nr 70, poz. 474) – Gesetz über das BFG.

gesetzlichen und außergesetzlichen Bestimmungen, die Begutachtung des Bankenaufsichtsprinzipien und die Festlegung der Ausführungsverfahren.

Das KNB als kollegiales Organ trifft die Entscheidungen in Form von Beschlüssen, denen dann die Kraft des endgültigen Verwaltungsaktes zukommen. Aus technischer Sicht gesehen, übt der Aufsichtsorgan keine direkte Aufsicht über die Banken aus, sondern bedient sich einem Ausführungsorgan, dem Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB), der wiederum in Zentralbank lokalisiert ist. Das GINB ist jedoch organisatorisch ausgegliedert von der Zentralbank, obgleich verbleibt er in ihrer Strukturen²⁸⁸. Daher besitzt das GINB keine eigene Rechtspersönlichkeit. Allgemein kann man sagen, dass das polnische Aufsichtsorgan folgende Funktionen in der Bankenwelt verfolgt: Lizenz-, Regulierungs-, Kontroll- und Disziplinierungsfunktion²⁸⁹.

Im Rahmen des immer fortschreitenden Trends der Verflechtung der verschiedenen Dienstleistungen aus diversen Sektoren des Finanzmarktes, kommt es immer wieder zur institutioneller Vereinigung der Sektorenaufsichtsorgane zu einem allgemeinen Finanzorgan²⁹⁰. Der polnische Gesetzgeber hat diesen Prozess richtig erkannt und dem entsprechend Rechnung getragen, indem er die gesamte Sektorenaufsicht in einem Organ, der zuständig für das ganze Finanzsektor ist, zusammengeschlossen²⁹¹.

Das neue Finanzorgan ist das Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), das zu Beginn des 2008 die Tätigkeiten, die derzeit von KNB verrichtet sind, übernehmen wird. Somit werden alle Aufsichtsbefugnisse über den ganzen polnischen Finanzsektor in einem Organ vereinigt.

²⁸⁸ Vgl. Art 25 Abs. 1 Gesetzes über die NBP.

²⁸⁹ D. Daniluk, S. Niemiecka, *PolSKI System Bankowy stan i perspektywy*, Bank i Kredyt, 9/2005, S. 28 ff.

²⁹⁰ Siehe z. B. FSA in Großbritannien, BaFin in BRD.

²⁹¹ Vgl. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. nr 157, poz. 1119 z późn. zm.) – Gesetz über die Finanzaufsicht.

Sieć bezpieczeństwa finansowego jako instrument regulacji publicznej służącej zapobieganiu kryzysom bankowym oraz ich rozwiązywaniu. Prawnicze rozważania z europejskiego i polskiego punktu widzenia. Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie genezy i zasad funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego w sektorze bankowym w świetle aspektów prawnych. Ponadto artykuł zawiera analizę funkcjonowania sieci w wymiarze europejskim oraz polskim.

Sieć bezpieczeństwa finansowego ustanawiana jest w celu zachowania stabilności i bezpieczeństwa sektora finansowego. W odróżnieniu od innych obszarów gospodarki, sektor finansowy ze względu na swoje właściwości (działanie oparte na wartościach niematerialnych, takich jak zaufanie) jest narażony na destabilizację w stopniu niewspółmiernym w porównaniu z innymi sektorami. Źródeł wpływających na niestabilność można upatrywać zarówno w otoczeniu makro-, jak i mikroekonomicznym. Zarówno czynniki makro, jak i mikro mogą przyczynić się do upadłości, a tym samym do załamania rynków finansowych. Jedną z metod zapobiegania powstawaniu kryzysów oraz ich rozwiązywaniu jest utworzenie sieci bezpieczeństwa finansowego.

Obecnie w literaturze przedmiotu nie występuje jednolita definicja sieci bezpieczeństwa finansowego. Powszechnie przyjmuje się, że jest nią ogół instytucji, procedur, postępowań oraz przepisów prawnych mających na celu zapobieganie kryzysom finansowym i rozwiązywanie powstałych ich, gdy już powstaną. Do podstawowych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego należą: bank centralny, instytucja gwarantowania depozytów oraz organ nadzoru finansowego.

Bank centralny w omawianym kontekście spełnia na rynku finansowym zasadniczą funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji (*lender of last resort* – LOLR). Funkcja ta pozwala udzielać wsparcia instytucjom finansowym, które mają przejściowe problemy płynnościowe. Ponadto bank centralny wpływa stabilizująco na rynek finansowy przez sprawowanie nadzoru nad systemami płatniczymi oraz w prowadzeniu efektywnej komunikacji z uczestnikami rynku.

Instytucja gwarantowania depozytów spełnia bardzo istotną funkcję w ograniczaniu niepożądanych z punktu widzenia rynku finansowego zachowań depozytariuszy (*run na bank*), udzielając gwarancji na zdeponowane oszczędności w bankach komercyjnych.

Instytucja nadzoru finansowego czuwa nad prawidłowym funkcjonowaniem instytucji bankowych, sprawując nad nimi bieżącą kontrolę i nadzór. Informacje pozyskiwane przez tę instytucję są nieodzowne dla prawidłowego funkcjonowania innych elementów sieci bezpieczeństwa finansowego.

Na poziomie europejskim nastąpiło rozdzielenie funkcji prowadzenia polityki monetarnej od funkcji sprawowania nadzoru. Ta pierwsza została przeniesiona na poziom wspólnotowy, ostatnia zaś pozostała w państwach

członkowskich. Europejski Bank Centralny zgodnie z obowiązującymi przepisami nie spełnia funkcji LOLR wobec instytucji kredytowych. Funkcję tę wykonują elementy ESBC, czyli narodowe banki centralne państw członkowskich. Jest to o tyle problematyczne, że zasięg poszczególnych banków centralnych ograniczony jest jedynie do jurysdykcji państwowej, natomiast instytucje kredytowe operują w skali transgranicznej, w wielu państwach członkowskich. W przypadku wybuchu kryzysu finansowego o skali europejskiej, nie bardzo będzie wiadomo, który z banków centralnych powinien interweniować.

System gwarantowania depozytów nie został przeniesiony na poziom europejski. Regulacje w tym przedmiocie ograniczyły się do wprowadzenia w każdym państwie członkowskim takiego systemu oraz zaimplementowania minimalnych standardów.

Sprawowanie nadzoru bankowego w UE pozostało jako kompetencja państw członkowskich. Każde państwo ma pełną swobodę w kształtowaniu tej funkcji w zakresie swojego porządku prawnego, z koniecznością uwzględnienia minimalnych wymogów wprowadzanych przez regulacje wspólnotowe. Aby móc efektywniej nadzorować instytucje prowadzące ponadgraniczną działalność, instytucje nadzoru podpisują niewiążące deklaracje tzw. soft law, o wzajemnej współpracy w przekazywaniu informacji i wspólnych działaniach tzw. *Memoranda of Understanding*.

Polska sieć bezpieczeństwa finansowego charakteryzuje się nowoczesnym bankiem centralnym NBP, który jest w pełni przystosowany do realizacji swoich zadań w gospodarce rynkowej. Posiada on uprawnienia w zakresie wpływania na stabilność finansową w sektorze bankowym. Jednakże przepisy ustawowe wyraźnie nie wymieniają jego kompetencji w zakresie realizacji funkcji LOLR.

Drugim ważnym ogniwem polskiej sieci bezpieczeństwa jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Jest to instytucja, która nie tylko w swoim zakresie gwarantuje depozyty zgromadzone na rachunkach bankowych, ale również jest wyposażona w ustawowe uprawnienia do świadczenia pomocy zagrożonym bankom.

Komisja Nadzoru Bankowego stanowi trzecie istotne ogniwo sieci. Organ ten zajmuje się bieżącym nadzorowaniem sektora bankowego, a zwłaszcza działających w nim banków. Dzięki pozyskiwanym w toku kontroli informacjom o standingu finansowym instytucji bankowych jest on w stanie szybko i skutecznie wykrywać potencjalne nieprawidłowości i zagrożenia dla sektora finansowego i im zapobiegać. Ponadto dostarcza on niezbędnych informacji do działania obu pozostałych ogniw sieci.

Efekty działania poszczególnych sieci bezpieczeństwa są jednakże uzależnione nie tylko od ustawowych uprawnień, jakie przysługują poszczególnym jej elementom, ale przede wszystkim od współpracy i wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi członami tej struktury.

The financial safety net as the instrument of the public regulation to prevent and resolve the bank crises. The legal consideration from the European and Polish point of view. Summary

The paper shows the origin and principles of functioning the financial safety net in the banking industry from the legal regulation point of view. Moreover, the analysis of the functioning of this net in the European Union and Poland is given.

The financial safety net is created to preserve stability and safety of the financial industry which, because of its features (the industry is based on immaterial values, such as trust), is exposed to destabilization in higher degree than other sectors of economy. The reason of this can be found in the macro- and microeconomic environment. Both macro- and microfactors may cause insolvency and therefore the breakdown of the financial markets. One of the methods of the prevention and resolving the financial crises is the creation of the financial safety net.

There is no one definition of the financial safety net, but it is commonly assumed that this net consists of all institutions, procedures, proceedings and legal regulations created to prevent and resolve the financial crises. The fundamental institutions in this net are the central bank, the institution of guaranteeing the safe-deposits and the organ of the financial supervision.

The central bank plays the important role of the lender of last resort on the financial market. This role consists in lending money to the financial institutions which have got temporary problems with liquidity. Moreover, the central bank stabilizes the financial market, supervising the systems of payments and leading the effective communication with the actors of the market.

The institution of guaranteeing the safe-deposits reduces the behaviors of depositaries undesirable from the financial market point of view (from example run on banks). This institution guarantees the savings deposited in the commercial banks.

The organ of financial supervision takes care of the proper functioning of the banking institutions by current control and supervision. The pieces of information gained by this institution are necessary to the correct functioning of the financial safety net.

In the European Union the function of evolving the monetary policy and the function of the financial supervision have been separated. The monetary policy is evolved by the European Central Bank. The function of the financial supervision, however, is fulfilled by the central banks of the European Union. The European Central Bank does not fulfill the function of the lender of last resort. This function is one of the competences of the nation central banks being the members of the European System of Central Banks. In some degree, this regulation is problematic because the activity sphere of each of the central banks is restricted to one state but the scope of the credit institutions frequently

compasses more than one country. In the case of the outbreak of the European-scale crisis it is doubtful which of the central banks should intervene.

The system of guaranteeing the safe-deposits has not been transferred from the national to European level. The regulations taken have been reduced to enforce this system in the all EU states and to implement the minimal standards.

In the EU, the banking supervision has remained the competence of the particular states. Every state forms independently the institution of this supervision in its legal system, but has to satisfy the minimal standards created in the European Union law. To supervise effectively the cross-border financial institutions, the national institutions of supervision sign the non-binding declarations (so-called soft law), concerning mutual cooperation in the information transfer and joint actions (so-called Memoranda of Understanding).

The characteristic feature of the Polish financial safety net is the modern central bank NBP (Narodowy Bank Polski) which is fully conformed to the realization of its tasks in the market economy. The central bank has got competences to influence on the financial stability in the banking industry. However, its competences as the lender of last resort are not explicitly mentioned in the legal act concerning NBP.

The second important element of the financial safety net is Bankowy Fundusz Gwarancyjny (the Banking Guarantee Fund). This fund is not only the institution of deposit protection, but also is provided with the legal competences to assist the banks which could fall.

The Commission of the Banking Supervision (Komisja Nadzoru Bankowego) is the third part of the net. This organ currently supervises the banking industry and especially the banks. Due to the information about financial standing of the banking institutions, gained during the control, the Commission can rapidly and effectively detect the potential incorrectnesses and threats, and eliminate them. Moreover, this organ gives information necessary to the proper functioning of NBP and Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

The effects of functioning the financial safety nets are depended rather on cooperation and mutual relations between the elements of nets than on the legal competences of particular organs.

Le réseau de sécurité financière comme un instrument de réglementation publique servant à la prévention des crises bancaires et à leur solution. Les considérations juridiques du point de vue européen et polonais. Résumé

Le but de l'article est de présenter la genèse et les principes du fonctionnement du réseau de sécurité financière dans le secteur bancaire à la lumière des aspects juridiques. En plus, l'article contient l'analyse du fonctionnement de ce réseau en Europe et en Pologne.

L'une des méthodes de la prévention des crises du secteur financier est la

création du réseau de sécurité financière, c'est-à-dire des institutions, des procédures et des prescriptions légales, qui aurait pour but de prévenir les crises financières ou de les résoudre, quand elles apparaissent. La banque centrale, l'institution de la garantie des dépôts et l'institution de surveillance financière, sont des institutions fondamentales du réseau de sécurité financière.

En Communauté européenne, la fonction de la politique monétaire a été séparée de celle d'exercer la surveillance. La première fonction a été mise au niveau communautaire, la seconde est restée dans les compétences des États-membres. Cette division paraît discutable parce que le rayon d'action des banques centrales est limité à la compétence de l'État tandis que les opérations des institutions de crédit dépassent les frontières des États-membres. En cas de crise financière à l'échelle européenne on ne saurait pas laquelle des banques centrales devrait intervenir.

En Pologne, le réseau de sécurité financière se compose de la Banque Nationale de Pologne, du Fonds bancaire de Garantie et de la Commission de Surveillance bancaire. La Banque Nationale de Pologne est autorisée à influencer la stabilité financière dans le secteur bancaire. Le Fonds bancaire de Garantie garantit les dépôts accumulés sur les comptes bancaires et il dispose des compétences statutaires pour aider les banques en crise. La Commission de Surveillance bancaire s'occupe de la surveillance courante du secteur bancaire et surtout des banques qui y fonctionnent.

Les effets du fonctionnement du réseau de sécurité dépendent pourtant non seulement des compétences statutaires propres aux éléments particuliers du réseau, mais avant tout de la collaboration et des relations mutuelles entre les membres particuliers de cette structure.