

Paul, Stephan; Stein, Stefan

Article

Bankenregulierung am Scheideweg

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Paul, Stephan; Stein, Stefan (2013) : Bankenregulierung am Scheideweg, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 16, pp. 25-30

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/165313>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

In der Bankenregulierung tobt derzeit ein Kampf um das richtige Konzept. Dies überrascht insofern, als die umfangreiche Neufassung der Regeln zur Bankenaufsicht (»Basel III«) gerade jüngst vor der Sommerpause umgesetzt wurde – in der Europäischen Union (Verordnung und Richtlinie)¹ und dann in Deutschland (CRD IV-Umsetzungsgesetz)². Im Kern geht es dabei um die Frage, ob der mit Basel II verfolgte Ansatz der am Risiko der jeweiligen Bank orientierten Eigenkapitalunterlegung ausgebaut oder eine nicht-risikoorientierte Kennziffer wie die Leverage Ratio (bilanzielles Eigenkapital zu Geschäftsvolumen) die zentrale Kennzahl für die Bankenaufsicht darstellen soll. Während das Basel-III-Paket eher unentschieden Elemente aus beiden Richtungen enthält, sprechen sich immer weitere Teile der Wissenschaft und Politik für die Leverage Ratio aus. Der Basler Ausschuss hat nun im Juli selbst ein Konsultationspapier zur »Diskussion über ein ausgewogenes Verhältnis von Risikosensitivität, Einfachheit und Vergleichbarkeit in der Basler Eigenkapitalregelung vorgelegt«, in dem die Frage nach dem künftigen Weg der Regulierung aufgeworfen wird (vgl. Basel Committee on Banking Supervision 2013d). Welcher Pfad ist der richtige?

An Krisenursachen ansetzen

Ohne an dieser Stelle den Kanon der Ursachen der Subprime-Krise in vollem Umfang diskutieren zu können (vgl. Paul und Stein 2013), ist doch unstrittig, dass zunächst US-Banken in ihrem Kerngeschäft, nämlich bei der Kreditvergabe und dem diese begleitenden Risikomanagement, massive Fehler begangen haben (unterlassene Bonitätsprüfung, Zulassung von Klumpenrisiken, unkritische Übernahme Vermittlergeschäft, leichtfertige Verbriefung, Zulassung hoher Fristeninkongruenzen usw.). Damit haben sie ihre eigentliche Existenzgrundlage untergraben, denn eine ökonomische Berechtigung für die Einschaltung von Intermediären ergibt sich immer dann, wenn sie Vorteile ge-

genüber dem direkten Handeln von Marktparteien bieten.

Mit Blick auf Kreditinstitute bestehen diese Vorteile vor allem darin, mit Risiken effektiver und/oder effizienter umgehen und dadurch Transaktionskostenvorteile erzielen zu können. Besonders plastisch hat dies Diamond bereits 1984 mit seinem Begriff vom »Delegated Monitoring« herausgearbeitet: Banken werden im »Auftrag« der Einleger tätig und prüfen für sie die Risiken möglicher Investitionen. Genau dort aber haben viele Kreditinstitute sowohl zu Beginn als dann auch im Laufe der Krise versagt (vgl. Diamond 1984).

Problematisches »Weiter so« bei den traditionellen Eigenkapitalregeln

Die Konsequenz aus den empirischen und theoretischen Erkenntnissen müsste dementsprechend lauten, dass das Risikomanagement der Banken stärker in den Mittelpunkt der Regulierung rücken müsste, wie es mit der Säule 2 von Basel II (»Qualitative Aufsicht«) ja auch angedacht war. Tatsächlich setzt Basel III aber auf der anderen Seite der Waage der Risikotragfähigkeit an, nicht bei den Risiken, sondern beim Risikoträger. Um ein Bild zu wählen: Es werden stärkere Airbags vorgeschrieben, ohne weitere Eingriffe in das



Stephan Paul*



Stefan Stein**

* Prof. Dr. Stephan Paul ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzierung und Kreditwirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum.

** Prof. Dr. Stefan Stein ist Dekan des Fachbereichs Wirtschaft an der Hochschule BITS Business and Information Technology School in Iserlohn.

¹ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG; Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012.

² Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/240, S. 30212D sowie 17/250, S. 31946B; Bundesrat, Drucksache 544/13.

Fahrverhalten der Verkehrsteilnehmer vorzunehmen (vgl. Paul und Stein 2013, 59 ff.).

Auf Ebene der Europäischen Union erfolgt die Umsetzung der Basler Vorschläge durch das Capital-Requirements-Directive-IV-Paket. Mitte April wurde hierüber im Trilog-Verfahren zwischen Rat, Kommission und Parlament eine Einigung erzielt (»Brüssel III«), so dass die Regelungsinhalte jetzt feststehen, auch wenn die Europäische Bankaufsichtsbehörde EBA zahlreiche technische Details noch vorgeben muss. Da die wesentlichen Regelungen in die Form einer Verordnung gekleidet wurden, gelten sie unmittelbar.³

Kernstück der neuen Regeln sind die Erhöhung und Härterung des von Kreditinstituten mindestens vorzuhaltenden regulatorischen Eigenkapitals (neue Liquiditätsregeln kommen ebenfalls hinzu). So wird die von den Banken als Untergrenze geforderte Quote des Kernkapitals (Tier 1) von bisher 4 auf 6% der risikogewichteten Aktiva angehoben. Der darin vorzuhaltende Anteil des »harten« Kernkapitals steigt stufenweise auf letztlich 4,5% an (1,5% sind dann noch »weiches« Kernkapital). Die zuvor gültige Mindest-Gesamtkapitalquote von 8% bleibt somit zwar unangetastet, allerdings ändert sich ihre Zusammensetzung. Während Kern- und Ergänzungskapital vorher je 4% ausmachten, bleiben aufgrund der erhöhten Tier-1-Anforderung künftig nur noch 2% für das Ergänzungskapital.

Zudem müssen Banken zwei Pufferkomponenten aus hartem Kernkapital darstellen: einen sog. »Kapitalerhaltungspuffer« in Höhe von 2,5% sowie einen »antizyklischen Kapitalpuffer«, der in (konjunkturell) »guten« Zeiten aufgebaut und in »schlechten« aufgezehrt werden soll. Für diese in den Details noch festzulegende Verlustausgleichsreserve, die z.B. am Verhältnis des Kreditwachstums zum BIP anknüpfen könnte, ist eine Bandbreite zwischen 0 und 2,5% der risikogewichteten Aktiva vorgesehen. Beide Kapitalpuffer sollen im Bedarfsfall abgeschmolzen werden dürfen. Ein Unterschreiten der Puffer führt zu Einschränkungen bzw. zum Verbot von Ge-

winnausschüttungen respektive Zahlung variabler Vergütungskomponenten.⁴

Global und andere (im Sinne von national) systemrelevante Institute (»G-SRIs«/»A-SRIs«) werden mit einer noch darüber hinaus reichenden Eigenkapitalanforderung belegt. Für die Deutsche Bank hat Basel den derzeitigen G-SRI-Höchstsatz von 2,5% festgelegt; welche Institute hierzulande einen nationalen Zuschlag (hier sind bis zu 2% der risikogewichteten Aktiva möglich) erhalten werden, ist noch ungewiss. Die EBA soll hierzu bis zum 1. Januar 2015 Leitlinien zur Festlegung der Anwendungsvoraussetzungen aufstellen.

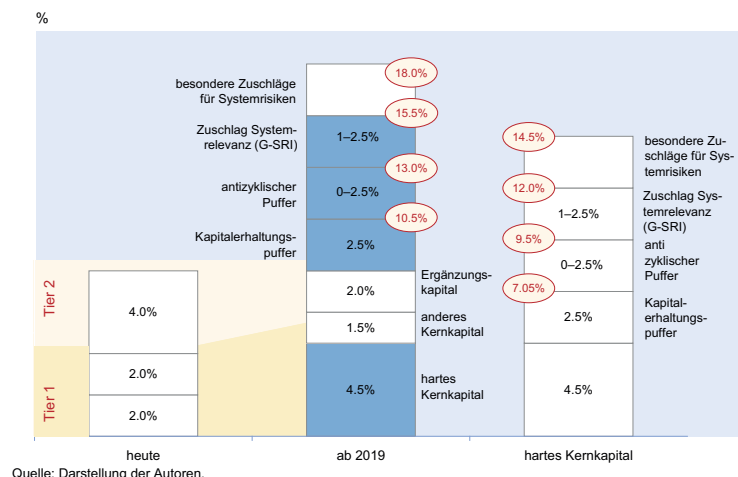
Allein die einheitliche Erhöhung der notwendigen Eigenkapitalquote von 8% auf 10,5% bedeutet eine Steigerung um 31,25%. Mit dem antizyklischen Puffer in der Maximalvariante ergibt sich eine Anhebung auf 13% (+ 62,5%), einschließlich des Zuschlags für global systemrelevante Institute auf 15,5% (+ 93,76%).

Der antizyklische Kapitalpuffer und der Zuschlag für global oder national systemrelevante Institute werden von den nationalen Aufsichtsbehörden festgelegt. Bereits ab dem kommenden Jahr können diese in Eigenregie und ohne Zustimmung der EU-Kommission darüber hinaus hiervon unabhängige systemische Risikopuffer von 1–3% der risikogewichteten Aktiva (für bestimmte nationale und Drittland-Risiken sogar Puffer von bis zu 5%) verlangen. Höhere Puffer müssen mit der EU-Kommission abgestimmt und von dieser genehmigt werden.

Die Behörden können diese Zusatzanforderungen national flächendeckend formulieren, aber auch nur für bestimmte Risikopositionen – so z.B. Hypothekenkredite im Falle einer sich abzeichnenden Immobilienpreisblase – oder auch nur

⁴ Vgl. Art. 129 (6) und 130 (6) i.V.m. Art. 141, Richtlinie 2013/36/EU.

Abb. 1
Vervielfachung der Unterlegung von Krediten mit hartem Eigenkapital



³ Wie in der Vergangenheit wird ein Teil der Regelungen in eine Richtlinie gekleidet, die in nationales Recht umzusetzen ist. Der Deutsche Bundestag hat diesbezüglich das CRD-IV-Umsetzungsgesetz am 16. Mai 2013 und am 27. Juni 2013 verabschiedet. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 5. Juli 2013 keinen Einspruch gegen das Gesetz eingelegt. Die Änderungen wirken sich auf das Kreditwesengesetz (KWG), die Solvabilitätsverordnung (SolV) sowie die Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV) aus. Die Konzernabschlussüberleitungs-Verordnung (KonÜV) und die Zuschlagsverordnung werden aufgehoben. Die Verordnung muss als solche nicht umgesetzt werden. Sie gilt unmittelbar. Konkurrierende oder der Verordnung entgegenstehende Vorschriften müssen indes im nationalen Recht bereinigt werden. In Deutschland sind dahingehend insbesondere das KWG, die SolV und die Groß- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV) betroffen.

für bestimmte (Gruppen von) Institute(n). Zwar sollen die systemischen Puffer grundsätzlich miteinander verrechnet werden. Es kann jedoch auch zu einer Addition kommen, wenn ein international agierendes Institut in einem EU-Staat einer auf eine spezifische Risikoposition zugeschnittenen Zusatzanforderung unterliegt und zugleich im Heimatland als systemrelevant eingestuft wird. Und im Übrigen dürfen die Mitgliedstaaten auch im eigenen Ermessen Risikogewichte für Realkredite und Interbankenforderungen, Eigenkapital-, Liquiditäts- und Großkreditanforderungen verschärfen.

Durch diese Regeln werden – neben der Gefahr nationaler Alleingänge (vgl. Paul und Paul 2003) – die Anforderungen an den Risikoträger *pauschal* erhöht, d.h. es wird neben dem Investmentbanking auch das »normale« Kreditgeschäft der Banken belastet. Bereits nach Basel II waren Kreditrisiken weitaus stärker mit Eigenmitteln zu unterlegen als Exposures im Marktrisikobereich. Die deutliche Erhöhung des vorzuhaltenden Kernkapitals auch in diesem Bereich wirkt sich in absoluten Beträgen dementsprechend stark aus.

Ist es richtig, sich regulatorisch derart stark auf den Risikoträger Eigenkapital zu fokussieren? Schon 2010 zeigte ein Vergleich von regulatorischen und ökonomischen Modellen zur Kalkulation der notwendigen Eigenkapitalbeträge im Kreditrisikobereich, dass die ökonomischen Modelle der Banken das zu hinterlegende Kapital erheblich niedriger ansetzen als der Regulator. Im Marktrisikobereich ergab sich umgekehrt ein deutlich höherer Betrag als in den regulatorischen Vorgaben (vgl. Erlebach, Grasshoff und Berg 2010). Aus einer neuen Studie des Baseler Ausschusses (Basel Committee on Banking Supervision 2013a) ging Anfang 2013 – fast drei Jahre in der Verbesserung der Risikomodelle später – hervor, dass die Ermittlung der risikogewichteten Aktiva von Banken und der daraus resultierenden Eigenkapitalunterlegung sehr unterschiedlich gehandhabt wird und zudem für Außenstehende nicht nachvollziehbar ist. Bei einer Untersuchung von 16 international tätigen Banken (aus Deutschland die Deutsche Bank und die Commerzbank) sollten für unterschiedlich zusammengesetzte Portefeuilles die Marktrisiken und regulatorischen Eigenmittelbeträge ermittelt werden. Es ergaben sich zum Teil exorbitante Unterschiede, insbesondere dann, wenn neben Aktien und Renten auch größere Teile in Derivaten investiert wurden. Aber selbst bei einem breit diversifizierten Korb mit Standardprodukten schwankte die ermittelte Eigenkapitalunterlegung für ein identisches Portfolio beispielsweise zwischen 13,4 und 34,2 Mill. Euro. Ein Viertel dieses Unterschiedsbetrages resultierte daraus, wie die jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden die Baseler Vorschriften umsetzten, vor allem,

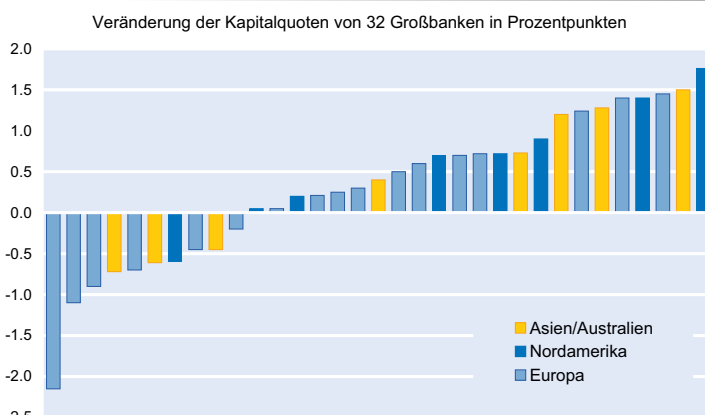
inwieweit sie ihren Banken gestatteten, interne Modelle (ggfs. mit einem Aufschlagsfaktor) anzuwenden.

In diesen Zusammenhang passt auch, dass etwa die Deutsche Bank ihre Risikoaktiva im dritten Quartal 2012 um 55 Mrd. Euro reduzierte, allein 27 Mrd. Euro hiervon wurden auf »Änderungen und Anpassungen in den Berechnungsverfahren« zurückgeführt. Offenbar bestehen also sowohl auf Seiten der nationalen Aufseher als auch der Banken (immer noch) weite Spielräume in der Risikoquantifizierung (vgl. Paul 2013).

Jüngst hat der Basler Ausschuss auch einen ersten Bericht über die Einheitlichkeit der Berechnung der risikogewichteten Aktiva (RWA) in Bezug auf das Kreditrisiko im Anlagebuch herausgegeben (vgl. Basel Committee on Banking Supervision 2013c). Die Analyse stützt sich auf aufsichtsrechtliche Daten von mehr als 100 wichtigen Banken sowie auf zusätzliche Daten zu Forderungen an Staaten, Banken und Unternehmen, die von 32 großen international tätigen Kreditinstituten im Rahmen eines Portfoliovergleichs erhoben wurden. Danach bestehen zwischen den Banken erhebliche Unterschiede bei den durchschnittlichen RWA in Bezug auf das Kreditrisiko im Anlagebuch, die der Ausschuss »zum größten Teil« auf allgemeine Unterschiede in der Zusammensetzung der Bankaktiva zurückführt. Diese entsprechen wiederum – ganz im Sinne der risikobasierten Eigenkapitalregelung von Basel III – den unterschiedlichen Risikopräferenzen der Banken.

Allerdings liegt darüber hinaus »ein wesentlicher Teil« der Unterschiede in der Verschiedenheit der Bank- und Aufsichtspraktiken begründet. Der im Rahmen der Analyse durchgeführte Portfoliovergleich ergab ein hohes Maß an Konsistenz bei der Beurteilung des *relativen* Risikogehalts der Schuldner. Demnach weisen Banken den Portfolios einzelner Schuldner eine sehr ähnliche Rangfolge zu. Es gibt je-

Abb. 2 Wirkung abweichender Risikogewichtungen auf die Kapitalquoten



Quelle: Basel Committee on Banking Supervision (2013c, S.8).

doch Unterschiede in Bezug auf die Höhe des von den Banken geschätzten Risikos, wie es in der Ausfallwahrscheinlichkeit (PD) und der Verlustausfallquote (LGD) zum Ausdruck kommt. Diese Unterschiede bewirken eine Variation der Risikogewichte, für welche unterschiedliche Usancen der Banken verantwortlich sind. Die gemeldeten Eigenkapitalquoten bestimmter Ausreißerbanken könnten dadurch um ganze 2 Prozentpunkte (bzw. 20% in relativer Betrachtung) von einer risikobasierten Benchmark-Quote von 10% abweichen (und zwar jeweils nach oben oder nach unten). Die am linken Rand der Abbildung 2 positionierte europäische Bank würde demnach eine um 2,2 Prozentpunkte niedrigere Kapitalquote ausweisen, würde ihre Gewichtung an den Median der Branche angepasst. Unter jenen Banken, deren Risikogewichtung das Eigenkapital eher überzeichnet, befinden sich überdurchschnittlich viele Institute mit Sitz in Europa.⁵

Aus diesen Ergebnissen müsste die Konsequenz gezogen werden, die Aufsichtsregeln zu vereinheitlichen und nicht einseitig beim Risikoträger, sondern vor allem bei der Risikomessung der Kreditinstitute anzusetzen. Doch auch die in letzter Zeit favorisierte Leverage Ratio sieht in »Mehr Eigenkapital« die Lösung.

Leverage Ratio als neuer »Königsweg«?

Mit seinem bekannten »Frisbee-Beispiel« kritisierte Andrew G. Haldane von der Bank of England die bestehenden Eigenkapitalregeln. Ein Hund – so seine Argumentation – müsse auch nicht Physik studiert haben, um eine Frisbee-Scheibe zu fangen, obwohl die Berechnung ihrer Flugbahn alles andere als banal sei (vgl. Haldane 2012). Er plädiert daher für ein radikales »Abrüsten« in der Bankenregulierung, die er als bürokratisches Monster sieht. In »normalen« Zeiten – in denen die Bankenregulierung indes keine wesentliche Rolle spiele – sei der hochgerüstete Apparat aus Risikomanagern, Controllern, Revisoren, Aufsehern tauglich, aber überdimensioniert, ja, schüre Kontrollillusion. In Krisenzeiten aber – und für diese sei Bankenregulierung ja da – würden die Regelwerke versagen, weil die insbes. mit dem Value at Risk operierenden Modelle dramatische Umweltveränderungen, Strukturbrüche nicht (schnell genug) abbilden und in Risikomessregeln oder Steuerungsgrößen umsetzen könnten. Daher sei eine einfache, an der Bilanzsumme oder dem Geschäftsvolumen ansetzende Eigenkapitalnorm = Leverage Ratio dem bestehenden Risikoklassensystem überlegen (vgl. hierzu auch Rudolph 2011; 2012).

Dieser Wunsch nach »hoher Robustheit« der Regulierung taucht in letzter Zeit häufig auf. So empfahlen etwa Kohlleppe und Wambach (2013) jüngst, »auf komplexe Risi-

komodelle zu verzichten und stattdessen (allein, d. Verf.) einen Eigenkapital-Puffer im Verhältnis zur Bilanzsumme, die sogenannte Leverage Ratio, anzustreben.« Und die Politik greift derartige Forderungen ebenso begierig auf: »Die Antwort auf komplexe Finanzmärkte sind nicht komplexe Regulierungen. Ziel muss es sein, die Komplexität der Regulierung zu reduzieren. Eine harte Eigenkapitalquote auf die ungewichtete Bilanz – »leverage ratio« genannt – ist der zentrale Baustein einer solchen Strategie« (Trittin und Schick 2013).

Auch die Vorschläge von Admati und Hellwig (2013) in ihrem vielbeachteten Buch »The Banker's New Clothes« gehen in diese Richtung. Sie stellen die mit internen Berechnungsverfahren verbundenen Modellrisiken heraus und fordern eine deutlich höhere, nicht-risikosensitive Eigenkapitalquote von 20–30%. Hierin sehen sie keine Überbelastung der Kreditinstitute, da deren Fremdkapitalkosten bei verbesserter Eigenkapitalausstattung sinken würden. Insofern blieben – nach der traditionellen Modigliani-Miller-These – ihre Gesamtkapitalkosten konstant. Dies setzt jedoch streng genommen den vollkommenen Kapitalmarkt voraus, auf dem zum einen vollständige Bonitätstransparenz herrscht und Kapitalgeber zum anderen ausreichende Disziplinierungsanreize (und -fähigkeiten!) besitzen. Admati und Hellwig fordern daher die Abschaffung impliziter Staatsgarantien für Banken, eine Beschränkung expliziter Garantien aus Einlagensicherungen und eine Ausweitung von Disziplinierungsanreizen durch Pflichtwandelanleihen, Nachschusspflichten usw.

Mittlerweile wird diese »schlichte Regulierungsidee ... vom ökonomischen Mainstream getragen« (von Petersdorff 2013), planen die US-Regulatoren eine verbindliche Leverage Ratio von 6%. Bei der Umsetzung von Basel III in der Europäischen Union hat man auf 3% abgestellt, die Leverage Ratio allerdings kurz vor der Verabschiedung des Pakets von einer hart einzuhaltende Quote auf eine zumindest bis 2015 lediglich zu publizierende Kennzahl herabgestuft.

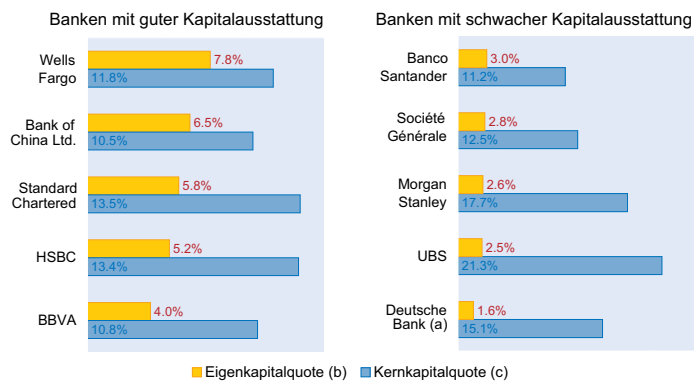
In der Tat weichen die bilanziellen von den regulatorischen Eigenkapitalquoten derzeit erheblich ab. Nach einer Untersuchung der amerikanischen FDIC werden z.B. für die Deutsche Bank 15,1% für die Kernkapitalquote und nur 1,6% für die Leverage Ratio ausgewiesen (vgl. Abb. 3).⁶

Hier stößt man jedoch schon an das erste mit der Leverage Ratio verbundene Problem. Die Bilanzsummen (oder Geschäftsvolumina) der Banken unterscheiden sich je nach Rechnungslegungsstandard (HGB, IFRS, US-GAAP) erheblich. Ein Grund für Abweichungen sind etwa der Einbezug und die Verrechnungsmöglichkeiten bzw. -zwänge für Derivate. Deshalb formuliert die Vize-Präsidentin der Deutschen Bundesbank, Sabine Lautenschläger, auch: »Entweder ha-

⁵ Vgl. hierzu Basel Committee on Banking Supervision (2013c) sowie Neubacher (2013).

⁶ Vgl. hierzu und für Abb. 3 Wiebe und Köhler (2013).

**Abb. 3
Kapitalquoten systemrelevanter Banken im Vergleich**



(a) Kapitalerhöhung vom April nachträglich berücksichtigt. (b) Unterstellt Bilanzierung nach IFRS, Kapital und Bilanz bereinigt um Sonderposten. (c) Unter Basel I für US-Banken und Bank of China, unter Basel II für Banco Santander, BBVA und Standard Chartered und unter Basel 2.5 für Deutsche Bank, HSBC, Société Générale und UBS.
Quelle: Wiebe und Köhler (2013).

be ich eine einfach konzipierte Leverage Ratio, dann ist sie aber nicht vergleichbar – und wenig wert. Oder ich habe eine vergleichbare Leverage Ratio; dann muss ich aber einigen Aufwand betreiben, um eine ‚saubere‘ Kennzahl zu ermitteln« (Lautenschläger 2013). Welcher Aufwand dabei zu betreiben ist, zeigt in einem gerade veröffentlichten Papier der Basler Ausschuss, der Vorschläge zur Vereinheitlichung der Berechnung der Leverage Ratio vorstellt (vgl. Basel Committee on Banking Supervision 2013b).

Aber einmal angenommen, diese Probleme könnten gelöst werden: Inwiefern sollte – über die »elegante Schlichtheit« (von Petersdorff 2013) hinaus – eine nicht-risikoorientierte Leverage Ratio dem risikosensitiven Ansatz überlegen sein, der doch gerade als größter Fortschritt bei der Einführung von Basel II bezeichnet wurde? Warum wird vor dem Problem der Risikomessung und -kontrolle kapituliert? Hier wird immer wieder darauf verwiesen, dass Staatsanleihen in Basel II und zukünftig auch III mit einem Nullgewicht versehen seien, was sich ökonomisch nicht rechtfertigen ließe.⁷ Diese und andere Inkonsistenzen bzw. bewusste politische (Fehl-)Entscheidungen seien dafür verantwortlich, dass Risikoaktiva einerseits und Bilanzsumme andererseits bei vielen Kreditinstituten dramatisch auseinanderfielen – bei der Deutschen Bank Ende März 2013 im Verhältnis 325 Mrd. Euro zu 2 033 Mrd. Euro (vgl. Frühauf 2013).

Aber diese Schwäche ließe sich – bei entsprechendem politischem Willen – ja leicht ausmerzen. Aus diesem Grund allein brauchte man keine neue Kennziffer, die parallel in die Steuerung eines Kreditinstituts eingebunden werden muss und von der u.U. Fehlanreize ausgehen. Denn für »risikoarme« Banken ergibt sich dann ebenso wie für »risikoreiche« Institute die Pflicht, den genannten Mindestbetrag an Eigenkapital zu unterhalten und durch Eingehen entsprechender

Risiken auch die erforderlichen Eigenkapitalkosten zu erwirtschaften.

Und schließlich zur Höhe der Leverage Ratio. Nun ist es eine Binsenweisheit, dass manche Banken in der Krise offenbar zu wenig Eigenkapital vorhielten, aber wie viel sollte es denn nun sein? Admati und Hellwig fordern – wie gesagt – 20–30%, die Wirtschaftsweisse Claudia Buch schließt sich an: »Einen Hinweis liefert auch die Eigenkapitalquote von Industrieunternehmen, die bei etwa 25% liegt« (o.V. 2013). Doch Banken haben ganz andere Geschäftsmodelle als realwirtschaftliche Unternehmen, und es käme doch niemand auf die Idee, z.B. von einem Beratungs-(= Dienstleistungs-)Unternehmen die gleiche Eigenkapitalquote wie von einem Maschinenbauer zu erwarten.

Eine niedrige Eigenkapitalquote muss nicht immer eine Gefahr darstellen – wenn z.B. ein Unternehmen aufgrund der Produktionsbedingungen in der Lage wäre, sein Anlagevermögen im Ernstfall schnell und ohne größere Verluste am Markt zu liquidieren. Das war bei Banken und ihren Vermögensgegenständen ganz offensichtlich nicht der Fall. Bei anderen Prüfkriterien fällt die Antwort nicht immer so einfach aus: In der Finanzierungstheorie wird nämlich außerdem argumentiert, Informations- und Anreizprobleme zwischen unterschiedlichen Kapitalgebern sowie zwischen Eigentümern und Management beeinflussten die Finanzierungsstruktur. So diszipliniere etwa der Druck, das Fremdkapital bedienen zu müssen, die Unternehmensleitung, freie Mittel nicht in »windigen Projekten zu verplempern«. Denkbar wäre auch, dass ein niedriger kapitalisiertes Unternehmen besser diversifiziert ist. Eine geringere Streuung der am Markt verdienten Cashflows ließe ebenso eine höhere Verschuldung gerechtfertigt erscheinen. Dagegen implizieren im Geschäftsmodell angelegte hohe Insolvenzkosten ganz klar eine niedrigere Verschuldung. Schließlich spielen auch steuerliche Aspekte für die Beurteilung eine Rolle. Das Thema der »richtigen« Ausstattung mit Eigenkapital ist also offenbar kein einfach zu beantwortendes. Viele Faktoren spielen eine Rolle, die nicht alle in dieselbe Richtung wirken.⁸

Von daher ist es überhaupt erstaunlich, dass im Gegensatz zu Industrieunternehmen der Staat sich zutraut, bei Banken anstelle eines Marktresultats einen Wert für die Eigenkapitalquote festzulegen.

Da Eigenkapital vor allem als Puffer für nicht planbare Expost-Überraschungen dient, lässt sich die »richtige« im Sin-

⁷ So z.B. die Wirtschaftsweisse C. Buch (o.V. 2013).

⁸ Vgl. zu Hinweisen der Finanzierungstheorie im Hinblick auf die Ableitung einer optimalen Kapitalstruktur z.B. Damodaran (2011); Deutsche Bundesbank (2012).

ne von »notwendige« Eigenkapitalausstattung schon durch die jeweilige Bank nicht perfekt, aber schon gar nicht extern sinnvoll quantifizieren. Vorgaben für Eigenkapitalquoten erweisen sich daher letztlich als »theorielose Messergebnisse ...«, die so oder auch anders geregelt sein könnten« (Schneider 1987, 98; 1997, 585). Insofern geht auch der Hinweis, man könne ja auf das Eigenkapital abstellen, das zur Vermeidung der Krise erforderlich gewesen wäre, ins Leere: Auch mit 25% Eigenkapitalquote hätte Lehman nicht überlebt, wohl wäre aber die Masse der Regionalbanken hiermit wohl eher überkapitalisiert (falls ihr Geschäftsmodell dann überhaupt noch funktionieren würde).

Notwendigkeit stärker präventiver Lösungen

Gegenüber der derzeitigen Regulierung ist eine schlicht höhere aufsichtsrechtliche Eigenkapitalquote kein Fortschritt – weder im Konzept der risikoorientierten Eigenkapitalunterlegung noch in Form der Leverage Ratio. Beide wollen »Puffer« schaffen, um Risiken im Krisenfall aufzufangen, setzen damit aber viel zu spät in der Wirkungskette an. Statt einer Kapitulation vor dem Problem der differenzierten Risikokontrolle ist eine massive Verstärkung der proaktiven Kontrolle des Risikomanagements der Banken erforderlich. Die zweite Basler Säule, die nach den eigenen Worten des Ausschusses derzeit in den Hintergrund gerückt ist (vgl. Basel Committee on Banking Supervision 2013d), bietet – richtig verstanden – hierfür zahlreiche Ansatzpunkte in Form der qualitativen Aufsicht. Da niemand weiß, wann und in welcher Form die nächste Krise kommt, ist eine adäquate Infrastruktur des Risikomanagements von Banken (Menschen, Systeme, Prozesse) der beste Krisenschutz. Dies von Seiten der Aufsicht durchzusetzen und zu kontrollieren, ist indes viel mühsamer als das schlichte »Abhaken« einer Eigenkapitalquote. Es erfordert auch wesentlich besser ausgebildete und bezahlte, sich international noch stärker vernetzende Aufseher.

Ohne der nun beginnenden Diskussion über das jüngste Papier des Basler Ausschusses vorzugreifen, dürfte doch schon heute feststehen, dass die von ihm genannten drei Qualitätskriterien nicht gleichberechtigt nebeneinander stehen können. Eine sachgerechte Bankenregulierung muss zunächst effektiv, also aus Gründen des Systemschutzes risikosensitiv und dabei vergleichbar über verschiedene Banken hinweg sein. Erst dann kommt das Ziel der Effizienz zum Tragen. Hier sollten die Regeln so einfach wie möglich sein, aber – um Albert Einstein zu zitieren – auch nicht einfacher.

Literatur

Admati, A.R. und M.F. Hellwig (2013), *The Banker's New Clothes*, Princeton University Press Princeton.

Basel Committee on Banking Supervision (2013a), *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) – Analysis of Risk-Weighted Assets for Market Risk*, Basel Committee on Banking Supervision, Januar, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013b), *Revised Basel III Leverage Ratio Framework and Disclosure Requirements*, Basel Committee on Banking Supervision, Juni, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013c), *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) – Analysis of Risk-Weighted Assets for Credit Risk in the Banking Book*, Basel Committee on Banking Supervision, Juli, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013d), *The Regulatory Framework: Balancing Risk Sensitivity, Simplicity and Comparability*, Basel Committee on Banking Supervision, Juli, Basel.

Damodaran, A. (2011), *Applied Corporate Finance*, 3. Aufl., Wiley, Hoboken.

Deutsche Bundesbank (2012), »Die langfristige Entwicklung der Unternehmensfinanzierung in Deutschland – Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung«, *Monatsbericht* 64, 13–28.

Diamond, D.W. (1984), »Financial Intermediation and Delegated Monitoring«, *Review of Economic Studies* 51, 393–414.

Erlebach J., G. Grasshoff und T. Berg (2010), »Die Effekte von Basel III«, *Die Bank* (10), 54–58.

Frühauf, M. (2013), »Risikomodelle der Banken unter Beschuss«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Juni.

Haldane, A.G. (2012), »The Dog and the Frisbee«, Vortrag beim Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th Economic Policy Symposium, Jackson Hole, Wyoming, 31. August.

Kohleppel, L. und A. Wambach (2013), »Das Ende des Wettrüstens«, *Süddeutsche Zeitung*, 18. Februar.

Lautenschläger, S. (2013), »Regulierung und »Institution-Building« in Europa: Wo stehen wir und was ist noch zu tun?«, Eröffnungsrede beim Bundesbank-symposium am 28. Mai in Frankfurt.

Neubacher, B. (2013), »Risikogewichte differieren deutlich«, *Börsen-Zeitung*, 6. Juli.

o.V. (2013), »Wir können nicht die gesamte Welt erklären«, Interview mit Claudia Buch, *Süddeutsche Zeitung*, 8. Juli.

Paul, S. (2013), »spielfeld – wissen & handeln 12 des ikf – institut für kredit- und finanzwirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum«, April.

Paul, S. und T. Paul (2003), »Eindämmung von Finanzmarktkrisen durch erhöhte Regulierungsintensität?«, *Wirtschaftsdienst* 83, 384–391.

Paul, S. und S. Stein (2013), *Finanzkommunikation, Basel III und die Unternehmensfinanzierung*, Bank-Verlag, Köln.

Rudolph, B. (2011), »Eigenkapitalanforderungen in der Bankenregulierung«, *ZHR* 175, 284–318.

Rudolph, B. (2012), »Defizite und Perspektiven der Bankenregulierung in der Europäischen Union«, *Kredit und Kapital* 45, 447–463.

Schneider, D. (1987), »Mindestnormen zur Eigenkapitalausstattung als Beispiele unbegründeter Kapitalmarktregulierung?«, in: D. Schneider (Hrsg.), *Kapitalmarkt und Finanzierung*, Duncker & Humblot, Berlin, 85–108.

Schneider, D. (1997), *Betriebswirtschaftslehre, Bd. 3: Theorie der Unternehmung*, Oldenbourg, München, Wien.

Trittin, J. und G. Schick (2013), »Einfach und wirksam«, *Handelsblatt*, 29. Mai.

Von Petersdorff, W. (2013), »Die gute Bank hat viel Kapital«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 7. Juli.

Wiebe F. und P. Köhler (2013), »Eine Frage der Berechnung«, *Handelsblatt*, 25. Juni.