

Hartmann-Wendels, Thomas

Article

International einheitliche Bankenaufsicht nach der Finanzmarktkrise

Leasing - Wissenschaft & Praxis

Provided in Cooperation with:

Universität zu Köln, Forschungsinstitut für Leasing

Suggested Citation: Hartmann-Wendels, Thomas (2010) : International einheitliche Bankenaufsicht nach der Finanzmarktkrise, Leasing - Wissenschaft & Praxis, ISSN 1611-4558, Forschungsinstitut für Leasing an der Universität zu Köln, Köln, Vol. 8, Iss. 1, pp. 53-66

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60315>

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.

International einheitliche Bankenaufsicht nach der Finanzmarktkrise[◇]

Univ.-Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels[#]

Gliederung	Seite
1. Von der regelgebundenen zur prinzipienorientierten Bankenaufsicht	54
2. Makroprudenzielle Aufsicht	60
3. Wer soll reguliert werden?	63
4. Organisation der Bankenaufsicht	64
5. Literatur	66

[◇] veröffentlicht in: Finanzierung Leasing Factoring, 2009, 56. Jg., S. 220-225.

[#] Direktor des Forschungsinstituts für Leasing an der Universität zu Köln.

Die Finanzmarktkrise hat Schwächen in der Bankenaufsicht deutlich werden lassen. Es gibt mindestens vier Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der Bankenaufsicht:

- Benötigt wird eine stärker an Prinzipien orientierte Bankenaufsicht anstatt starrer Regeln für die Eigenmittelunterlegung.
- Künftig muss systemischen Risiken größere Aufmerksamkeit gewidmet werden, es reicht nicht aus, die Stabilität von Banken isoliert in den Blickwinkel zu nehmen.
- Risiken wurden auf nicht von der Regulierung erfasste Zweckgesellschaften ausgelagert. Dies wirft die Frage auf, inwieweit die Regulierung ausgedehnt werden muss.
- Die Organisation der Bankenaufsicht gehört auf den Prüfstand. Dies betrifft national die Zusammenarbeit zwischen Bundesbank und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und international die Schaffung einer harmonisierten Aufsichtspraxis, um das Abwandern risikoreicher Geschäfte in weniger streng regulierte Länder zu verhindern.

1. Von der regelgebundenen zur prinzipienorientierten Bankenaufsicht

Bankaufsichtliche Vorschriften beruhen in Deutschland klassischerweise auf quantitativ formulierten Regeln. Ein Beispiel hierfür ist der Kreditrisikostandardansatz in der Solvabilitätsverordnung (SolvV). Die Eigenmittelunterlegung für einen Kredit wird als Produkt aus dem Kreditvolumen, dem Risikogewicht (in Abhängigkeit von der Art des Schuldners und seiner durch Ratingagenturen gemessenen Bonität) und dem Solvabilitätskoeffizienten (8 %) bestimmt. Alle Eingangsgrößen sowie die Verknüpfung dieser Eingangsgrößen zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderung sind genau definiert und belassen so gut wie keinen Interpretationsspielraum. Der Vorteil eindeutiger quantitativer Regeln ist, dass deren Einhaltung relativ leicht überprüft werden kann. Dies schafft Rechtssicherheit für die Kreditinstitute und für die Bankenaufsicht. Da eine Verletzung der Vorschriften weitgehend zweifelsfrei feststellbar ist, können daran zwingende Sanktionen geknüpft werden. Andererseits fehlt der Bankenaufsicht die Möglichkeit, einzugreifen, wenn deutlich wird, dass trotz Einhaltung der

aufsichtlichen Vorschriften die Risikosituation einer Bank sich kritisch zu entwickeln droht.

Weitere Nachteile starrer Regeln sind: Da die individuelle Risikosituation nur ungenau gemessen wird, gibt es Anreize zu Ausweichreaktionen und Regulierungsarbitrage. So führte die pauschale Unterlegung von Kreditrisiken mit 8 % haftendem Eigenkapital unter Basel I dazu, dass durch Kreditverbriefungen regulatorisches Eigenkapital eingespart werden konnte, ohne dass gleichzeitig die Risiken reduziert wurden. Auch die 364-Tage-Liquiditätsfazilitäten, die der IKB zum Verhängnis wurden, sind eine Umgehung regulatorischer Vorschriften, denn ab einer Laufzeit von einem Jahr mussten Kreditzusagen mit Eigenmitteln unterlegt werden. Ein weiterer Nachteil starrer Regeln ist, dass sie das Risiko eher rückwärts gerichtet erfassen und die Risikoentwicklung zu wenig vorausschauend anzeigen. Weiterhin wirken sie prozyklisch, da sie die Kreditvergabe in wirtschaftlich schwierigen Zeiten bremsen.

Die Schwächen einer auf quantitativen Vorgaben beruhenden Bankenaufsicht sind in der aktuellen Finanzmarktkrise deutlich geworden: Es ist bislang nicht bekannt geworden, dass ein Kreditinstitut quantitativ formulierte aufsichtliche Vorschriften verletzt hätte, dennoch wird immer deutlicher, dass einige Kreditinstitute Risiken angehäuft haben, die in keinem ausgewogenen Verhältnis zur Eigenkapitalausstattung stehen.

Die Unzulänglichkeiten starrer, rein quantitativer Regeln sind auch schon vor der Finanzmarktkrise erkannt worden und haben dazu geführt, dass in den letzten Jahren zunehmend aus dem bankinternen Risikomanagement gewonnene Größen verwendet werden dürfen. Die Bankenaufsicht beschränkt sich hierbei auf die Formulierung allgemeiner Prinzipien und die Kontrolle der Angemessenheit der internen Risikomessmethoden. Mit dieser Entwicklung will man bankinternes Risikomanagement und externe Regulierung näher zusammenführen und den Banken einen Anreiz geben, bessere Risikomanagementsysteme zu entwickeln.

Der bislang weitestgehende Vorstoß zu einer prinzipienorientierten Bankenaufsicht sind die als Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP) be-

zeichneten Anforderungen an die internen Prozesse von Banken zur dauerhaften Sicherstellung der Risikotragfähigkeit, die Bestandteil der MaRisk sind.¹ Gemeinsam mit den Grundsätzen für die laufende Überprüfung und Beurteilung dieser Prozesse durch die Bankenaufsicht (Supervisory Review and Evaluation Process: SREP) bilden sie das aufsichtliche Überprüfungsverfahren (Supervisory Review Process: SRP). Der ICAAP ist ein flexibler Handlungsrahmen, der weitgehend auf die Formulierung von Detailregelungen und konkreten Steuerungsvorgaben verzichtet. Kernelement der Risikotragfähigkeitsrechnung ist die Gegenüberstellung des Gesamtrisikoprofils und des Risikodeckungspotenzials einer Bank. Im Gegensatz zu den internen Risikomodellen haben die Kreditinstitute hinsichtlich der Quantifizierung ihres Gesamtrisikoprofils Methodenfreiheit, d.h. weder wird ein bestimmtes Risikomaß wie der Value-at-Risk (VaR) vorgegeben, noch werden konkrete Anforderungen an den Dateninput gestellt. Auch für die Definition des Risikodeckungspotenzials gibt es anders als für das regulatorische Eigenkapital keine expliziten Vorgaben. Mit dieser weitgehenden Methodenfreiheit wird berücksichtigt, dass sich je nach Größe und Geschäftsschwerpunkt die Risikosituation der Kreditinstitute unterscheiden. Grundsätzlich soll die Sophistizität der Risikosteuerungsmethoden der Bedeutung einer Risikoart für das Gesamtrisiko der Bank entsprechen und proportional mit der Komplexität der betriebenen Geschäfte steigen. Umgekehrt soll auch der aufsichtliche Überprüfungsprozess dem Risikoprofil und der Größe einer Bank Rechnung tragen (Prinzip der doppelten Proportionalität).

Allgemein gehaltene qualitative Vorgaben, die Spielraum belassen, ermöglichen es, die Aufsicht individuell auszugestalten. Die Anforderungen an das interne Risikomanagement können an die Bedeutung einer Risikoart und an die Komplexität der betriebenen Geschäfte angepasst werden. Dadurch wird eine Überregulierung vernachlässigbarer Risiken vermieden, andererseits können zusätzliche Anforderungen an das Management existenzieller Risiken gestellt werden. Auch Risikoarten, wie z.B. Zinsänderungsrisiken im Bankenbuch, die nicht durch quantitative Vorgaben begrenzt werden, können in die Aufsicht mit einbezogen werden. Weiterhin ist es möglich, auf die Umgehung quantitativer Vorgaben zu reagieren und somit Regulierungsarbitrage zu vermeiden. Qualitative

¹ Vgl. Buchmüller (2008).

Regeln ermöglichen ein frühzeitiges Eingreifen, da nicht abgewartet werden muss, bis quantitative Vorgaben verletzt sind („forward-looking“ statt „Nachwächteraufsicht“).

Die Vorgabe qualitativ formulierter Rahmenbedingungen schafft zwar Flexibilität, bedeutet aber auch eine größere Rechtsunsicherheit, und zwar sowohl bei den beaufsichtigten Banken als auch bei der Bankenaufsicht. Je mehr die Bankenaufsicht auf qualitativen Vorgaben beruht, die Interpretationsspielraum belassen, desto weniger eindeutig ist feststellbar, ob ein Verstoß vorliegt. Wie soll die Bankenaufsicht reagieren, wenn es zwischen ihr und einer Bank Meinungsverschiedenheiten über die Angemessenheit des internen Risikomanagements gibt? Eine große Herausforderung ist es, den schmalen Grat zu finden zwischen einem bankaufsichtlichen Eingreifen zu einem Zeitpunkt, wenn mögliche Gefahren sich erst abzeichnen, und einer mit marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht vereinbaren Einengung der unternehmerischen Freiheit von Banken. Erschwert wird das Problem noch dadurch, dass die Bankenaufsicht als Außenstehende einen Informationsnachteil hat. Um die Angemessenheit des internen Risikomanagements überprüfen zu können, müsste die Bankenaufsicht sich ausgehend von einer Beurteilung der Geschäftsstrategie einer Bank zunächst einen umfassenden Überblick über die damit verbundenen wesentlichen Risiken verschaffen. Im zweiten Schritt wäre dann zu prüfen, ob alle wesentlichen Risiken erfasst werden und ob die Konzeption der Risikomanagementsysteme der unterschiedlichen Bedeutung der Risikoarten angemessen ist. Im dritten Schritt wäre dann zu prüfen, ob die einzelnen Risikomanagementsysteme korrekt konstruiert sind und von geeigneten Annahmen über die in das System eingehenden Parametern ausgehen. Eine qualitative Bankenaufsicht stellt somit erheblich höhere Anforderungen an die Aufsichtsinstanzen als die Überprüfung der Einhaltung quantitativer Normen.

Die Bankenaufsicht nutzt mit dem SRP-Rating, dem Verfahren der Bankenklassifizierung und der Erstellung von Risikoprofilen drei Instrumente, um die Vermögens-, Risiko- und Ertragssituation der Banken im Rahmen des SRP umfassend und vorausschauend zu beurteilen. In Abb. 1 ist dargestellt, wie die drei Instrumente ineinander greifen.

Mit Hilfe der Bankenklassifizierung werden die Banken hinsichtlich zweier Dimensionen kategorisiert. Die Dimension „Qualität eines Instituts“ erstreckt sich auf die Risikolage, Risikosteuerung, Organisation und Leitung eines Kreditinstituts, die Dimension „Systemrelevanz“ erfasst die zu erwartenden Auswirkungen einer Schieflage des Instituts auf die Stabilität des Finanzsektors. Die Institute werden hinsichtlich ihrer Qualität in vier Klassen und hinsichtlich ihrer Systemrelevanz in drei Stufen eingeteilt. Die Einordnung bestimmt die Intensität der aufsichtlichen Überwachung, je schlechter die Qualität und je höher die Systemrelevanz einer Bank ist, desto intensiver wird sie von der Bankenaufsicht kontrolliert.

Bankenklassifizierung				
Qualität des Instituts				Systemrelevanz
Quantitativer Teil		Qualitativer Teil		Beurteilung anhand von Größenkriterien und ergänzenden Kriterien wie Interbankenverflechtung, internationale Geschäfte
modellgestützt	Sparkassen/ Genossen	Geplant: eigenes Modul mit Fragebogen und Leitfaden zur Zeit: Verwendung des Risikoprofils	SRP-Rating	
expertengestützt	Kreditbanken – nicht systemrelevant		Risikoprofil	
Risikoprofil als Rating(ersatz)	Systemrelevante Kreditinstitute und spezielle Institute			
<p style="text-align: center;">Risikoprofil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overall Assessment • Abstimmung zwischen Bundesbank und BaFin • zeigt Informations- und Handlungsbedarf an • dient der Aufsichtsplanung • Instrument des Overruling 				

Abb. 1: Bankenklassifizierung, Risikoprofil und SRP-Rating²

Die Beurteilung eines Instituts im Rahmen des SRP-Ratings ist noch im Aufbau und soll sich künftig auf ein quantitatives und auf ein qualitatives Ratingtool stützen. Quantitative Kriterien beruhen auf Jahresabschlusskennzahlen, qualitative Kriterien dagegen beziehen sich auf die Qualität des Managements, auf die Prozesse der Risikosteuerung und des Risikocontrollings sowie auf die interne

² Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft / Hellwig / Hartmann-Wendels (2009), S. 73.

Revision. Im Gegensatz zu den quantitativen Kriterien sind sie nicht eindeutig numerisch messbar, sondern unterliegen der Beurteilung durch die Mitarbeiter der Bankenaufsicht. Geplant ist für die qualitativen Aspekte ein eigenes Ratingtool, das auf einem Fragebogen beruht. Solange noch eine ausreichende Datenhistorie fehlt, um den Fragebogen als Ratingtool zu verwenden, stützt sich der qualitative Teil der Bankenklassifizierung allein auf das Risikoprofil.

Das quantitative Rating erfolgt für die Sparkassen und Genossenschaftsbanken modellgestützt, für die privaten Kreditbanken – mit Ausnahme der systemrelevanten Banken und spezieller Institute – dagegen expertengestützt. Im modellgestützten Ratingtool wird die Bewertung und Gewichtung der Kennzahlen rein mit mathematisch-statistischen Verfahren vorgenommen, im expertengestützten Tool wird diese Funktion von den Mitarbeitern der Bankenaufsicht vorgenommen. Der Einsatz eines mathematisch-statistischen Verfahrens setzt voraus, dass eine hinreichend große Datenbasis relativ homogener Kreditinstitute vorliegt. Diese Voraussetzung ist im Sparkassen- und Genossenschaftsbereich erfüllt, die Banken in der privaten Kreditwirtschaft dagegen unterscheiden sich zu sehr in Größe und Geschäftsstruktur, als dass das Rating allein auf einem mathematisch-statistischen Verfahren beruhen kann.

Für die von der Bankenaufsicht erfassten Finanzdienstleister und für die systemrelevanten Institute kommt wegen der fehlenden Datenbasis nur eine individuelle Beurteilung in Betracht, diese geschieht anhand des Risikoprofils. Anders als das SRP-Rating ist das Risikoprofil kein Klassifizierungsinstrument, sondern dient der Beurteilung der Risikolage, des Risikomanagements, der Organisation und der Geschäftsleitung. Die einzelnen Aspekte werden zwar auch benotet, diese Benotung kann aber aufgrund der fehlenden Datenbasis nicht als Rating bezeichnet werden. Das Risikoprofil wird nicht an Stelle eines Ratings erstellt, sondern wird – außer bei den Finanzdienstleistern und systemrelevanten Instituten – zusätzlich zu einem Rating erstellt. Es soll eine Gesamteinschätzung der Risikolage eines Instituts wiedergeben und stellt die Grundlage für weiteres aufsichtliches Handeln dar. Für die Institute, für die ein SRP-Rating erstellt wird, bildet das Risikoprofil die Grundlage für ein Überstimmen (Overruling) des Ratings.

Damit wird ein Dilemma der Bankenaufsicht deutlich: Für die kleineren Banken existiert mit dem SRP-Rating ein gut fundiertes Kriterium für die Qualitätsbeurteilung. Für die wenigen großen Institute, die für die Stabilität des Finanzsystems aber entscheidend sind, fehlt der Bankenaufsicht ein Maßstab, um die Ertrags- und Risikolage beurteilen zu können.

2. Makroprudenzielle Aufsicht

Gerät eine einzelne Bank in Schwierigkeiten, so besteht die Gefahr, dass die Krise auf andere Banken überspringt und es zu einer Krise des gesamten Finanzsystems kommt. Banken sind über vielfältige Geschäftsbeziehungen risikomäßig miteinander verbunden, so dass die Insolvenz einer Bank zu erheblichen Verlusten bei anderen Banken führen kann (Spill-over), hinzu kommt, dass das Vertrauen in die Banken insgesamt durch die Insolvenz einer einzelnen Bank erschüttert werden kann und es zu massiven Einlagenabflüssen kommt (Contagion). Die Gefahr systemischer Risiken ist seit langem bekannt, sie wurde aber deutlich unterschätzt. Man ging davon aus, dass es ausreicht, die individuelle Risikolage jeder einzelnen Bank zu überwachen, es wurde keine Notwendigkeit für eine makroprudenzielle Regulierung als Ergänzung zu der traditionellen mikroprudenziellen Beaufsichtigung gesehen.

Ursachen für die verstärkten systemischen Effekte sind eine stärkere risikomäßige Verflechtung der Banken sowie eine stärkere Abhängigkeit von den Finanzmärkten, beides wurde maßgeblich durch den sprunghaft angestiegenen Transfer von Kreditrisiken bewirkt. Dies soll anhand eines einfachen Beispiels, das die wesentlichen Effekte stilisiert wiedergibt, erläutert werden.

Wir nehmen an, dass es 10 Banken gibt, die jeweils 10 Kredite zu 1 GE vergeben haben. Alle Kredite haben eine Ausfallwahrscheinlichkeit von 2 % und einen Verlust im Insolvenzfall von 40 %. Die Kreditausfälle seien unkorreliert. Für jede Bank beträgt damit die Wahrscheinlichkeit, dass höchstens 2 Kredite ausfallen 99,9 %, so dass eine Eigenmittelunterlegung in Höhe des VaR von 8 % angemessen ist.

Nehmen wir nun an, dass alle Banken ihre Kreditportfolios verbriefen und jede Bank 10 % am Verbriefungsvolumen jeder anderen Bank erwirbt, wobei wir zur Vereinfachung die Einteilung in Tranchen unterschiedlicher Rangstellung vernachlässigen. Im Endeffekt hält jede Bank 10 % an jedem der insgesamt 100 vergebenen Kredite. Aufgrund der Annahme unkorrelierter Ausfallrisiken fallen nun mit einer Wahrscheinlichkeit von 99,9 % nicht mehr als 7 Kredite aus. Da die Bank an jedem Kreditausfall zu 10 % beteiligt ist, ergibt dies einen VaR in Höhe von 2,8 %. Das Beispiel zeigt zunächst die Vorteile, die mit einer Kreditverbriefung gesehen wurden: Die Kreditausfallrisiken können im Bankensektor besser verteilt werden, dies erhöht die Stabilität jeder einzelnen Bank. Bei einer Eigenmittelquote von 8 % kann jede Bank nun bis zu 20 Kreditausfälle verkraften, die Wahrscheinlichkeit dafür ist praktisch Null. Dass das Bankensystem durch die Verbriefungen nicht sicherer geworden ist, liegt daran, dass die Banken das durch die Verbriefung freigesetzte Eigenkapital nicht als zusätzlichen Verlustpuffer genutzt haben, sondern dazu, die Risikoaktiva auszudehnen. So können im Beispiel die Banken bei einer Eigenmittelunterlegung in Höhe des VaR die Kreditvergabe auf insgesamt 485 Kredite ausdehnen. Erfolgt die Refinanzierung über Fremdkapital, sinkt dabei die bilanzielle Eigenkapitalquote von 8 % auf 1,65 %.

Orientiert man sich ausschließlich am VaR, so ist die Risikosituation vor Verbriefung und die nach Verbriefung und Ausweitung des Kreditportfolios scheinbar identisch. Dabei werden jedoch eine Reihe von Nebeneffekten übersehen: Eine drastische Ausweitung des Kreditvolumens wird nur möglich sein, wenn die Kreditvergabestandards gesenkt werden. Dies wird insbesondere auch deshalb zu erwarten sein, weil jede Bank nur noch zu einem geringen Prozentsatz an den Ausfallrisiken der von ihr vergebenen Kredite beteiligt ist. Eine offensive Kreditvergabe stimuliert die Nachfrage nach langlebigen Gütern, wie z.B. Immobilien. Bei kurzfristig konstantem Angebot kann dies zur Entstehung eines sog. Asset Bubbles beitragen. Damit hängt das Kreditausfallrisiko entscheidend von der Wertentwicklung auf dem Immobilienmarkt ab, die Annahme un- oder niedrig-korrelierter Ausfallrisiken erweist sich dann als falsch, die Diversifikationsvorteile wurden somit massiv überschätzt. Eine erhebliche Ausweitung der Kreditvergabe wird nicht durch Bankeinlagen finanzierbar sein, sondern durch

eine meist kurzfristige Kreditaufnahme bei anderen Banken, die keinen unmittelbaren Zugang zu dem betrachteten Kreditmarkt haben. Hierdurch steigen die gegenseitigen Abhängigkeiten der Banken und die Fristentransformation im Bankensektor. Zeigen sich bei einer einzelnen Bank Ausfallraten, die über den erwarteten Ausfallhäufigkeiten liegen, so führt dies aufgrund der Verbriefung auch bei den anderen Banken zu Verlusten. Hinzu kommt der Vertrauensverlust, der alle Banken erfasst, von denen bekannt ist, dass sie vergleichbare Verbriefungstransaktionen durchgeführt haben. Der Vertrauensverlust führt zu einem massiven Wertverlust bei den Verbriefungstranchen. Dies wiederum bringt diejenigen Banken, die sich kurzfristig refinanziert haben, in Liquiditätsschwierigkeiten, da niemand bereit ist, die nun wesentlich höher eingeschätzten Risiken zu refinanzieren. Liquiditätsprobleme zwingen die Banken zu Notverkäufen, die die Preise weiter sinken lassen und auch bei anderen Banken zu erheblichem Abschreibungsbedarf führen. Im Zuge der Abwärtsspirale dehnt sich der Preisverfall auch auf andere Wertpapiere aus, was den Abschreibungsbedarf im Bankensektor weiter erhöht.

Das Beispiel zeigt, dass die durch die Verbriefung bewirkte enge Risikoverflechtung der Banken und die viel zu geringen Risikopuffer dazu geführt haben, dass das Bankensystem weltweit so empfindlich von einem zunächst regional begrenzten exogenen Schock wie dem Platzen der Immobilienblase getroffen wurde. Die Verbriefungen haben die Risikoallokation unter den Banken letztlich nicht verbessert, sie haben die systemischen Risiken dramatisch vergrößert.

Eine makroprudenzielle Aufsicht verlangt neue Instrumente, deren Entwicklung noch in den Kinderschuhen steckt. Zu fordern ist eine antizyklische Wirkung, d.h. die Eigenkapitalanforderungen sollten in wirtschaftlich guten Zeiten ansteigen, um dann in rezessiven Phasen gelockert werden zu können. Damit kann die Spirale aus Abschreibungen und durch prozyklische Eigenmittelunterlegungsvorschriften erzwungenes Deleveraging mit der Folge eines weiteren Preisverfalls gestoppt werden. Ein Beispiel für eine antizyklische Eigenmittelunterlegung ist das von der spanischen Zentralbank seit einigen Jahren angewandte „Statistical Provisioning“. Die Bemessung der Wertberichtigungen orientiert sich an einem langfristigen Durchschnittswert. Liegt der aktuelle Wertberichtigungsbedarf unter diesem Durchschnitt, wird ein Wertberichtigungs fonds

aufgebaut, der dann in schlechten Jahren mit einem überdurchschnittlichen Wertberichtigungsbedarf abgeschmolzen werden kann.³ Zurzeit wird die EU-weite Anwendung des Statistical Provisioning erwogen. Weiterhin sollte eine makroprudenzielle Aufsicht Spill-over-Effekte erfassen. Hierzu wurde das Konzept des Conditional Value-at-Risk (CoVaR) vorgeschlagen.⁴ Erfasst werden soll damit sowohl der VaR einer Bank unter der Bedingung, dass das Finanzsystem in einer Krise ist, als auch umgekehrt die Auswirkung einer Krise bei einer bestimmten Bank auf das Finanzsystem. Unabhängig davon, wie die makroprudenziellen Aufsichtsregeln konkret aussehen werden, sollten diese möglichst keine diskretionären Spielräume belassen, sondern das bankaufsichtliche Handeln sollte streng regelgebunden sein. Zu groß ist die Gefahr, dass die Bankenaufsicht in guten Jahren massiv unter Druck gerät, die vermeintlich unnötig strengen Regeln zu lockern. Bankenaufsicht ist dann am wichtigsten, wenn sie in guten Jahren vielen als unnötiger Ballast erscheint, der das Wachstum des Finanzsektors behindert. Aber gerade in diesen Jahren werden die Weichen für Fehlentwicklungen gestellt, die sich in der Krise dann nur schwer beheben lassen. Institutionell soll die makroprudenzielle Aufsicht innerhalb der EU künftig im Europäischen Rat für Systemrisiken (ESRC) verankert werden, der an die EZB angebunden wird. Welche Kompetenzen dieses Gremium erhalten soll, ist noch nicht abschließend geklärt.

3. Wer soll reguliert werden?

Ein maßgeblicher Treiber der Finanzmarktkrise war die Auslagerung von Risiken in Zweckgesellschaften, die weder mit den dahinter stehenden Banken konsolidiert noch durch die Bankenaufsicht erfasst wurden. Gleichzeitig hat sich in der Krise gezeigt, dass es trotz der rechtlichen Unabhängigkeit der Zweckgesellschaften von den Mutterunternehmen eine enge Risikoverflechtung gab. Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen verständlich, dass es keine „aufsichtsfreien Zonen“ mehr geben dürfe. In Deutschland wurde Ende letzten Jahres mit der Qualifizierung von Leasing- und Factoringunternehmen als Finanzdienstleistungsunternehmen bereits eine erhebliche Ausweitung der Regulierung vorgenommen, allerdings nicht als Reaktion auf die Finanzmarktkrise,

³ Vgl. Lis / Pagés / Saurina (2000).

⁴ Vgl. Adrian / Brunnermeier (2008).

sondern als wenig geglückte Reaktion auf eine konzeptionell fehlerhafte Reform der Gewerbesteuerregeln. Die notwendigen Reformen in der Bankenaufsicht müssen dem Grundsatz folgen, dass wir nicht grundsätzlich mehr, sondern eine bessere Aufsicht benötigen. Dieses Ziel kann man nicht erreichen, indem alle Unternehmen des Finanzsektors reguliert werden, sondern indem die Risikoquellen genau identifiziert werden und die Regulierung an diesen Stellen gezielt ansetzt.

Die Instabilität des Bankensektors hängt eng mit der Fristentransformation zusammen.⁵ Die Finanzierung von Realinvestitionsprojekten macht eine langfristige Kapitalbindung in illiquide Aktiva erforderlich, die Sparer dagegen bevorzugen kurzfristige Geldanlagen. Die Banken stellen hier einen Ausgleich her, indem sie kurzfristige Bankeinlagen hereinnehmen und langfristige Kredite vergeben. Solange formell kurzfristige Einlagen wie Spareinlagen faktisch überwiegend mittel- bis langfristig gehalten werden und abgezogene Einlagen durch neue ersetzt werden, funktioniert die Fristentransformation. Illiquidität droht aber, wenn Gerüchte über eine mögliche Schieflage aufkommen und Sparer ihre Einlagen vermehrt abziehen. Geht dies mit einem Vertrauensverlust in den gesamten Bankensektor einher, droht auch anderen Banken ein massiver Einlagenabzug. Diese potenzielle Instabilität des Bankensektors verbunden mit der Gefahr systemischer Risiken und dem Ziel, die Sparer vor Ausfällen zu schützen, rechtfertigt die Beaufsichtigung von Banken. Institutionen, die diese Merkmale nicht aufweisen, wie z.B. Leasing- und Factoringunternehmen, bedürfen auch keiner Regulierung.

4. Organisation der Bankenaufsicht

Die Regulierungsvorschriften für Banken sind zwar in den letzten Jahren zunehmend vereinheitlicht worden, in der Ausübung der Bankenaufsicht gibt es dennoch erhebliche Unterschiede. Zweckgesellschaften wurden aus bankaufsichtlichen Gründen vorzugsweise in Irland angesiedelt, das Wachstum des Finanzplatzes London ist nicht zuletzt auch durch die laxe Beaufsichtigung durch die britische Finanzaufsicht begünstigt worden. Um künftig Ausweichreaktionen der Banken zu vermeiden, ist eine international einheitliche Beaufsich-

⁵ Vgl. Allen / Gale (2007).

tigung notwendig. Darüber hinaus bedürfen international tätige Banken einer einheitlichen Regulierung. Der weitestgehende Schritt zu einer international einheitlichen Bankenaufsicht wäre die Schaffung einer Institution, die europa- oder gar weltweit die Beaufsichtigung der Banken übernimmt. Eine derartige internationale Bankenaufsichtsbehörde ist allerdings nicht unproblematisch: Ihr würde die Nähe zu den Banken fehlen, insbesondere nationale Besonderheiten würden bei der Beaufsichtigung zu kurz kommen. Darüber hinaus müsste eine solche Institution hoheitliche Rechte erhalten, die es ihr erlauben würden, gegen Banken Sanktionen zu erlassen hin bis zur Schließung einer Bank. Ob eine internationale Behörde die Befugnis haben sollte, so massiv in das deutsche Bankensystem einzugreifen, muss sorgfältig bedacht werden. Der andere Weg besteht darin, die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden zu vertiefen und die Kompetenzen internationaler Gremien zu erhöhen. Innerhalb der EU soll das Committee of European Banking Supervisors (CEBS) die Harmonisierung der bankaufsichtlichen Praxis vorantreiben. Die Rolle von CEBS ist kürzlich aufgewertet worden, allerdings ist noch nicht absehbar, wie sich dies auswirken wird.

National steht die Aufgabenteilung zwischen Bundesbank und BaFin bei der Bankenaufsicht in der Diskussion. Gemäß der Aufsichtsrichtlinie ermittelt die Bundesbank die Sachverhalte, prüft Banken vor Ort und bewertet die Risikosituation der Banken. Auf der Basis dieser Informationen trifft die BaFin in Abstimmung mit der Bundesbank aufsichtliche Entscheidungen. Gegen diese Arbeitsteilung spricht, dass die BaFin nicht nah genug an den Banken ist, um sich ein vollständiges Bild von Gefahrensituationen machen zu können. Andererseits ist eine Trennung zwischen einer Institution, die nah am „Kunden“ arbeitet, und einer Stelle, die im Hintergrund die Entscheidungen trifft, nicht unüblich. Die MaRisk schreiben den Banken sogar explizit eine strikte Trennung in Markt und Marktfolge vor. Meinungsverschiedenheiten und Kompetenzgerangel sind bei einer solchen Aufteilung immer möglich, sie müssen aber nicht zwangsläufig unproduktiv sein. Ebenso wichtig wie die Frage der Arbeitsteilung ist die Frage der Unabhängigkeit der Bankenaufsicht vom Staat. Die BaFin unterliegt als Bundesoberbehörde der Fach- und Rechtsaufsicht durch das Bundesfinanzministerium. Damit kann der Finanzminister unmittelbar in einzelne Anordnungen

der BaFin eingreifen. Wenn man bedenkt, dass rund ein Drittel des deutschen Bankensystems sich in öffentlicher Hand befindet, ist diese Abhängigkeit nicht unbedenklich. Da der Staat in Krisenzeiten massiv mit Finanzmitteln eingreifen muss, wird man eine völlige Unabhängigkeit der Bankenaufsicht nicht anstreben, jedoch sollte es Vorkehrungen geben, die verhindern, dass die operative Aufsicht zu einem Instrument der Politik wird.⁶

5. Literatur

Adrian, Tobias / Brunnermeier, Markus (2008): CoVar, Federal Reserve Bank of New York Staff Report No. 348, New York.

Allen, Franklin / Gale, Douglas (2007): Understanding Financial Crisis, Oxford, New York.

Buchmüller, Patrick (2008): Basel II – Hinwendung zur prinzipienorientierten Bankenaufsicht, Baden-Baden.

Institut der deutschen Wirtschaft / Hellwig, Martin / Hartmann-Wendels, Thomas (2009): Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise, Gutachten.

Lis, Santiago F. / Pagés, Jorge M. / Saurina, Jesús (2000): Credit Growth, Problem Loans and Credit Risk Provisioning in Spain, Manuskript.

⁶ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft / Hellwig / Hartmann-Wendels (2009).