

Kronberger Kreis

Research Report

Systemstabilität für die Finanzmärkte

Kronberger Kreis-Studien, No. 53

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (2011) : Systemstabilität für die Finanzmärkte, Kronberger Kreis-Studien, No. 53, ISBN 3-89015-112-4, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99887>

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.

Systemstabilität für die Finanzmärkte



Kronberger Kreis

Juergen B. Donges, Lars P. Feld, Wernhard Möschel,
Manfred J. M. Neumann, Volker Wieland

Systemstabilität für die Finanzmärkte

Kronberger Kreis

Juergen B. Donges, Lars P. Feld, Wernhard Möschel,
Manfred J. M. Neumann, Volker Wieland

Gefördert durch die
informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2011

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-112-4
Titelfoto: Tom Bayer – Fotolia.com

I	Das Problem	4
II	Regulierungspaket Basel III	5
	1 Geltende Regulierung	5
	2 Reform Basel III	11
	2.1 Verschärfte Eigenkapitalvorschriften	11
	2.2 Einführung eines globalen Liquiditätsstandards	17
	3 Beurteilung	18
III	Das Problem der Risikobasierung	21
IV	Systemrelevante Banken	24
V	Der Finanzsektor und die Finanzierung von Systemstabilität	28
	1 Bankenabgabe	29
	2 Finanztransaktionsteuer	32
	3 Besteuerung von Umsatz oder Finanzaktivität	33
	4 Beurteilung	36
VI	Bankenaufsicht	37
VII	Zusammenfassung	43

I Das Problem

1. Die Weltfinanzkrise 2007–2009 hat verdeutlicht, wie schnell und tiefgreifend zuerst das Finanzsystem und dann die reale Produktion und der Handel einbrechen können, wenn die Regulierung und die staatliche Aufsicht der Bankensysteme und Finanzmärkte versagen. Denn in der Folge kann es zu überraschenden Insolvenzen von großen Finanzierungsinstituten und sogar zu einem Zusammenbruch von einzelnen Finanzmärkten kommen. Die Geld- und Kapitalmärkte und insbesondere die Geschäftsfelder der Banken bedürfen einer Mindestregulierung durch den Staat, weil die Stabilität des Finanzsystems ein öffentliches Gut ist, für das der gewinnorientierte Wettbewerb der Geschäftsbanken nicht konstitutiv ist. Die Eigenschaft, ein öffentliches Gut zu sein, besteht darin, dass jedermann von den negativen Wirkungen einer Systeminstabilität betroffen ist, wie umgekehrt jedem die positiven Wirkungen der Systemstabilität zugute kommen. Die Einhaltung der Regulierungsvorgaben muss zudem fortwährend staatlich überwacht werden. Das ist keine einfache Aufgabe, weil die Geschäfte weiter Bereiche des Finanzsektors von hoher Dynamik und sich schnell verändernden Marktbedingungen geprägt sind.

2. International besteht große Einigkeit, dass sowohl die geltenden nationalen Regulierungen wie auch die Verfahren der staatlichen Aufsicht reformiert und aufeinander abgestimmt werden sollten, wenngleich der Grad der Einigkeit deutlich geringer ist, wenn es um konkrete Festlegungen im Einzelnen geht. Einen wesentlichen Schritt der weltweiten Reformbestrebungen im Finanzsystem bilden die im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht¹ Mitte 2010 beschlossene Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften und die Einführung eines globalen Liquiditätsstandards (Basel III). Diese Beschlüsse werden bis spätestens Ende 2012 in nationales Recht umzusetzen sein. Sie sollen dann schrittweise während eines Übergangszeitraums von sechs Jahren bis 2019 in Kraft gesetzt werden. In Deutschland ist in den vergangenen zwei Jahren die Finanzmarktgesetzgebung in verschiedener Weise reformiert worden, zuletzt mit der Verabschiedung des Restrukturierungsgesetzes, das die Sanierung und gegebenenfalls Abwicklung von Kreditinstituten regelt.

¹ Mitgliedsländer sind: Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Hongkong, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Russland, Saudi Arabien, Schweden, Schweiz, Singapur, Spanien, Südafrika, Türkei, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika.

In dieser Studie setzt sich der Kronberger Kreis mit der Frage auseinander, ob die im Reformpaket Basel III enthaltenen Veränderungen der Bankenregulierung ausreichen werden, um das Ziel einer international dauerhaft höheren Finanzmarktstabilität zu erreichen, und welche weiteren Veränderungen der Finanzmarktregulierung und der Aufsicht gegebenenfalls in den Blick genommen werden sollten.

II Regulierungspaket Basel III

1 Geltende Regulierung

3. Eigenkapitalvorschriften dienen der Vorsorge von Banken und anderen Finanzintermediären vor Insolvenzgefährdung durch unerwartete Kreditausfälle, Kursverluste bei Wertpapierbeständen und Liquiditätsverengungen. Im Rahmen der 1988 eingeführten Eigenkapitalvereinbarung Basel I bemaß sich das geforderte Mindestkapital nach der Höhe der eingegangenen Kredit- und Marktrisiken einer Bank. Es handelte sich um einen relativ einfach gehaltenen risikobasierten Ansatz, bei dem die Aktiva in fünf verschiedene Risikoklassen eingeordnet wurden. Die seit 2007 in Europa geltende Eigenkapitalvereinbarung Basel II² brachte eine wesentliche Differenzierung der Risikobasierung mit sich. Die als Säule 1 bezeichneten Mindestkapitalanforderungen unterscheiden die Bereiche der Kreditrisiken, der Marktrisiken und der operationellen Risiken und lassen den Kreditinstituten die Wahl zwischen standardisierten Risikomessverfahren und feiner differenzierenden bankinternen Schätzverfahren zur Berechnung des vorzuhaltenden haftenden Eigenkapitals. Das soll den Instituten grundsätzlich eine angemessene Erfassung der Einzelrisiken im Rahmen gleichsam maßgeschneiderter Risikotragfähigkeitsmodelle und insgesamt eine effizientere Zuordnung des Eigenkapitals ermöglichen. Die mit Basel II eingeführten Mindestanforderungen an das Risikomanagement einer Bank sind in der Säule 2 zusammengefasst und die Offenlegungsvorschriften in der Säule 3.

Das folgende Schema 1 informiert über die wichtigsten Komponenten der Eigenmittel, die das haftende Eigenkapital nach § 10 Kreditwesengesetz (KWG) bilden. Das unter der geltenden Regulierung Basel II vorzuhaltende Eigenkapital umfasst das international als Tier 1 bezeichnete Kernkapital und das Ergänzungskapital Tier 2. Zum Kernkapital gehören das gezeichnete Kapital und die Reserven in Form offener Rücklagen und des Fonds für allgemeine Bankrisiken. Zum Ergän-

² Die Vereinigten Staaten von Amerika haben mit der Umsetzung von Basel II (für größere Banken) am 1. April 2008 begonnen, diese aber bisher nicht abgeschlossen.

zungskapital rechnen Genussrechtskapital und nachrangige Verbindlichkeiten. Stille Einlagen, die vor allem die Bundesländer bisher bevorzugt bei ihren Landesbanken unterhielten, soll es dagegen in Zukunft nicht mehr geben. Eine besonders interessante Form nachrangiger Verbindlichkeiten bilden bedingte Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertible Bonds, CoCos), die bei Eintritt vordefinierter Bedingungen automatisch in haftendes Kernkapital umgewandelt werden. Sie sollen nach dem Vorschlag einer Schweizer Expertenkommission in der künftigen Kapitalvorhaltung der dortigen Großbanken eine bedeutende Rolle spielen.³

Schema 1: Abgrenzungen des Eigenkapitals nach § 10 KWG

<p>Eigenmittel:</p> <p><i>Kernkapital Tier 1</i></p> <p><i>Ergänzungskapital Tier 2</i></p> <p>Kernkapital Tier 1:</p> <p><i>Hartes Kernkapital:</i></p> <p>Gezeichnetes Kapital ohne Vorzugsaktien</p> <p>Offene Rücklagen</p> <p>Fonds für allgemeine Bankrisiken</p> <p><i>Sonstiges Kernkapital:</i></p> <p>Vorzugsaktien</p> <p>Ergänzungskapital Tier 2:</p> <p><i>Nachrangige Verbindlichkeiten</i></p> <p>insb. bedingte Pflichtwandelanleihen</p> <p><i>Genussrechtskapital</i></p> <p><i>Hinweis: Jede Position ist „netto“ zu verstehen, d.h. nach Abzug aufsichtsrechtlich zulässiger Absetzungen.</i></p>

³ Vgl. Expertenkommission (2010). Aufgabe der Kommission war es, Vorschläge zur Begrenzung der von großen Finanzinstituten ausgehenden volkswirtschaftlichen Risiken zu erarbeiten. Die Vorschläge der Kommission sind in ein Gesetzgebungsverfahren eingeflossen, das im Herbst 2011 abgeschlossen werden soll.

4. Im Rahmen der derzeit geltenden Eigenkapitalregelung Basel II sind die Banken gehalten, Kernkapital in Höhe von mindestens vier Prozent der risikogewichteten Aktiva vorzuhalten und anrechenbares Eigenkapital insgesamt in Höhe von mindestens acht Prozent. Die besondere Qualität des Kernkapitals ist seine unmittelbare Verfügbarkeit für den Ausgleich von Verlusten im laufenden Geschäftsbetrieb, das Ergänzungskapital dagegen ist nur bedingt verfügbar, und zwar im Fall der Liquidation der Bank.

5. Zu den Lehren der großen Finanzkrise gehört, dass einige große Banken mit einer offensichtlich zu geringen Kapitalausstattung operiert haben, die ihnen fast keinen Spielraum ließ, wenn sich Risikopositionen unerwartet verschlechterten. In Deutschland gehören die Deutsche Industrielbank (IKB), die Commerzbank, die BayernLB, die SachsenLB, die HSH Nordbank und die WestLB dazu. Diese Banken sind derart ins Straucheln gekommen, dass ihnen Bund und Länder mit Kapitalzuführungen unter die Arme greifen mussten. Die Hypo Real Estate (HRE)⁴ musste nach mehreren Stützungsoperationen des Bundes sogar verstaatlicht werden, weil ihr Eigenkapital vollständig aufgezehrt war. Ende 2010 beliefen sich die von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, SoFFin, zur Stabilisierung des Bankensystems geleisteten Kapitalzuführungen auf insgesamt 29 Milliarden Euro. Hinzu kamen Kreditgarantien in Höhe von 64 Milliarden Euro.

6. Gleichwohl ist darauf aufmerksam zu machen und festzuhalten, dass das Gros der Kreditinstitute in Deutschland und anderen EU-Ländern mit den schwierigen, sehr volatilen Finanzmarktentwicklungen durchaus zurechtgekommen ist. Insofern ist es nicht offensichtlich, dass die Ausstattung der Banken mit Eigenkapital generell zu gering bzw. die regulatorischen Vorgaben von Basel II zu wenig anspruchsvoll gewesen wären. In der Tabelle 1 werden Berechnungen der durchschnittlichen Kapitalausstattung für das deutsche Geschäftsbankensystem insgesamt in verschiedenen Abgrenzungen vorgestellt. Bei den Angaben in der oberen Hälfte der Tabelle handelt es sich um Berechnungen der Deutschen Bundesbank. Sie berücksichtigen die Risikogewichtung der Aktiva. Danach lag die Gesamtkennziffer der haftenden Eigenmittel im Zeitraum 2000–2007 bei durchschnittlich elf bis 13 Prozent und damit deutlich über dem regulatorischen Minimum von acht Prozent. Die Einführung der Regulierung Basel II ab 2008 hat daran nichts Grundlegendes geändert. Allerdings haben die Banken ihre Eigenkapitalausstattung weiter

⁴ Die HRE ist eine aus der HypoVereinsbank hervorgegangene Holding, die die Deutsche Pfandbriefbank AG und die DEPFA Bank plc (Dublin) umfasst. Die Deutsche Pfandbriefbank AG ihrerseits entstand 2009 aus dem Zusammenschluss der Hypo Real Estate AG mit der DEPFA Deutsche Pfandbriefbank AG.

verbessert. So ist die Eigenmittelquote bis Ende 2010 deutlich gegen 16 Prozent angestiegen. Die risikobasierte Kernkapitalquote beträgt mit durchschnittlich fast zwölf Prozent inzwischen rund das Dreifache des unter der geltenden Regulierung Basel II geforderten Minimums (vier Prozent). Insgesamt gesehen verfügen die deutschen Banken somit bereits über erhebliche Risikopuffer, wenngleich diese nicht ausreichen werden, um der künftigen Regulierung Basel III zu genügen.

Tabelle 1: Eigenkapitalquoten deutscher Banken in Prozent (Konzernbilanzen)

	2000	2005	2007	2008	2009	2010
	Basel I			Basel II		
Relativ zu risikogewichteten Aktiva:						
Eigenmittel gesamt: ¹ mindestens 8,0	10,93	12,18	12,96	12,69	14,83	16,07
darunter Kernkapital (Tier 1): ² mindestens 4,0	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	10,87	11,85
Relativ zu ungewichteter Bilanzsumme ohne Handelsbestandsderivate:						
Kernkapital (Tier 1) ³	3,24	3,52	3,79	4,15	4,47	4,56

Quelle: Deutsche Bundesbank und eigene Berechnungen. – n.v. = nicht verfügbar.

– 1) Gesamtkennziffer = (Eigenmittel insgesamt / Eigenmittelanforderung für Adressrisiken, Marktrisiken und das operationelle Risiko nach SolV)*8. Bis einschließlich 2007 Einzelinstitutsmeldungen.

– 2) Kernkapitalquote = (Kernkapital gesamt / Eigenmittelanforderungen für Adressrisiken, Marktrisiken und das operationelle Risiko nach SolV)*8.

– 3) Meldungen der Instituts- und Finanzholdinggruppen.

7. Allerdings gilt es zwischen den Bankengruppen zu unterscheiden. In der Abbildung 1 wird die zeitliche Entwicklung der Quoten des harten Kernkapitals für die drei wichtigsten Bankengruppen aufgezeigt, und zwar für die privaten Kreditbanken, die Kreditgenossenschaften einschließlich ihrer Zentralinstitute und die

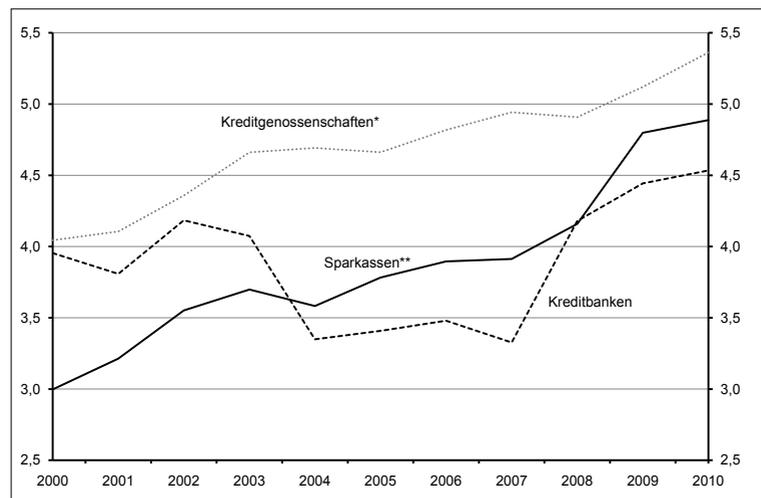
Sparkassen mit den Landesbanken. Die Quoten sind hier abweichend von Basel II relativ zum Bilanzvolumen berechnet, weil die risikobasierten Volumina der Bankaktiva von der Bundesbank nicht nach Bankengruppen ausgewiesen werden.

Drei Beobachtungen sind hervorzuheben: Erstens fällt auf, dass die Gruppe der Kreditbanken im Zeitraum 2004–2007, also bis zum Ausbruch der großen Finanzkrise, mit einer drastisch verringerten Kernkapitalquote gearbeitet hat. Das spiegelt die expansive Geschäftspolitik der Großbanken, deren Positionen mit einem Anteil von rund zwei Dritteln die statistischen Angaben der Kreditbankengruppe dominieren. Zweitens zeigt sich, dass die Kreditgenossenschaften Jahr für Jahr für eine wesentlich höhere Quote des harten Kernkapitals gesorgt haben als die anderen Bankengruppen. Zudem ist positiv hervorzuheben, dass die Quote fast ununterbrochen angehoben worden ist. Auch die Kernkapitalquote des Sparkassensektors ist im Ganzen relativ gleichmäßig angestiegen, wenngleich auf deutlich niedrigerem Niveau. Darin drückt sich die traditionell sehr knappe Kapitalausstattung der Landesbanken aus. Drittens haben alle Bankengruppen auf die im August 2007 ausgebrochene Finanzkrise und den zu Ende 2007 vollzogenen Übergang zu Basel II mit einer Anhebung ihrer Kernkapitalquote reagiert. Allerdings haben die Kreditbanken und die Institute des Sparkassensektors dies zu einem erheblichen Anteil durch den Abbau von Aktivpositionen (Deleveraging) erreicht (vgl. Abbildung 2). So betrug im Zeitraum 2007–2010 der Beitrag des Deleveraging zum Anstieg der bilanziellen Kernkapitalquote bei Landesbanken und Sparkassen 45 Prozent und bei den Kreditbanken sogar 60 Prozent.

Bemerkenswert ist, dass die deutschen Banken im Krisenjahr 2009 ihr Bilanzvolumen verringerten, was zum Teil auf einen rein konjunkturbedingten Rückgang der Kreditnachfrage zurückzuführen war, aber gleichzeitig ihre Ausstattung mit Kernkapital vergrößerten (vgl. Tabelle 1). Ein anschauliches Beispiel bietet die Deutsche Bank. Sie stockte im Jahr 2009 das Kernkapital um zehn Prozent auf, obwohl ihr Bilanzvolumen fiel, und zwar ungewichtet um 32 Prozent und risikogewichtet um immerhin elf Prozent.⁵ Es ist eine für die Banken unangenehme Konsequenz der Risikobasierung der Eigenkapitalanforderungen, dass im ungünstigen Fall einer krisenbedingt sehr starken Zunahme der Risiken eine drastische Aufstockung des Eigenkapitals erforderlich werden kann, wenn eine entsprechende Rückführung der ausstehenden Kredite vermieden werden soll.

⁵ Vgl. Deutsche Bank AG (2010), *Geschäftsbericht 2009*, Frankfurt/Main, S. 202

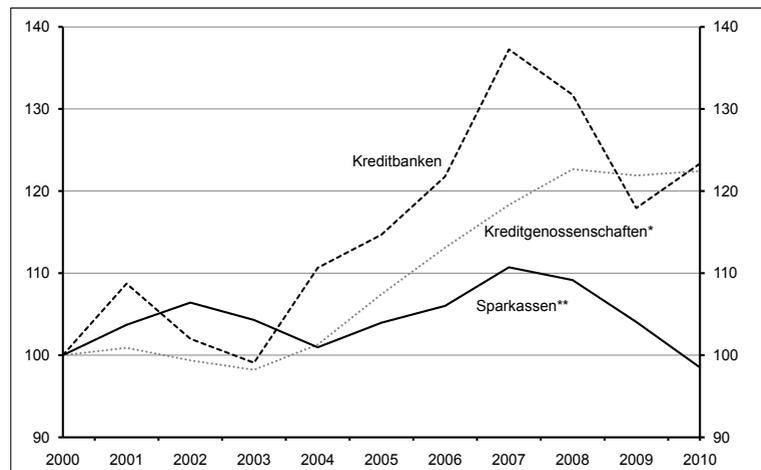
Abbildung 1: Kernkapital in vH des Bilanzvolumens



Quelle für eigene Berechnungen: Deutsche Bundesbank.

* Einschließlich Zentralinstitute. ** Einschließlich Landesbanken

Abbildung 2: Bilanzentwicklung (2000=100)



Quelle für eigene Berechnungen: Deutsche Bundesbank.

* Einschließlich Zentralinstitute. ** Einschließlich Landesbanken

2 Reform Basel III

2.1 Verschärfte Eigenkapitalvorschriften

8. Der Regulierungsstandard Basel III soll dafür sorgen, dass die Banken künftig wesentlich mehr Eigenkapital vorhalten als bisher und vor allem auch wesentlich mehr hartes Kernkapital, das bedingungslos zur Abdeckung von Verlusten bereitsteht.⁶ Höhere Eigenkapitalanforderungen lassen sich auf zweierlei Weise bewirken, zum einen durch eine Vergrößerung der Mindestrisikogewichte, zum anderen durch ein Anheben der Mindestkapitalquoten. Der neue Regulierungsstandard sorgt für beides. Unter Basel III wird wesentlich mehr Eigenkapital vorzuhalten sein als zuvor, um etwa die vorgegebene Eigenmittelquote von acht Prozent zu erreichen.

Schema 2 gibt die unter Basel III vorgesehenen Mindestquoten an und zum Vergleich auch die Quoten, die die oben erwähnte Schweizer Expertenkommission (2010) ihrer Regierung vorgeschlagen hat. In der Grundanforderung von Eigenkapital unterscheiden sich die Vorschläge nicht. Wie bisher sollen Eigenmittel in Höhe von mindestens acht Prozent der risikogewichteten Aktiva vorgehalten werden. Allerdings wird der Mindestanteil des Kernkapitals von 2013 an in drei jährlichen Schritten von vier auf sechs Prozent angehoben. Zugleich wird die Mindestquote des harten Kernkapitals mehr als verdoppelt. Ist diese veränderte Grundanforderung ab 2015 voll in Kraft, dann werden die Banken im darauf folgenden Vierjahreszeitraum 2016–2019 weiteres Kapital, und zwar in Form harten Kernkapitals, bilden müssen, um einen neuartigen, zusätzlichen Kapitalerhaltungspuffer aufzubauen.

9. Der Einführung des Kapitalerhaltungspuffers liegt der Gedanke zugrunde, dass die Banken über ein Polster verfügen sollten, das es ihnen erlaubt, kurzfristig kleinere Verluste zu decken, ohne den normalen Gang der Bankgeschäfte zu beeinträchtigen. Werden im laufenden Geschäftsbetrieb Mittel des Puffers in Form von Abschreibungen in Anspruch genommen, so verringert das zunächst die Kapitalausstattung insgesamt. Sie muss dann anschließend in Abstimmung mit der Bankenaufsicht wieder aufgebaut werden. Der Puffer erweist sich somit als eine überzeugende Vorsichtsmaßnahme, die der Bank einen Flexibilitätsspielraum eröffnet. Sie ist nicht mehr unbedingt gezwungen, auf einen Kapitalverlust kurzfristig mit einem Abstoßen von Aktiva in 12,5-facher Höhe zu reagieren.⁷

⁶ Die Vorschläge sind näher erläutert in Basel Committee on Banking Supervision (2010a).

⁷ Eine Eigenmittelquote von acht Prozent bedeutet, dass eine Bank ihr regulatorisches Eigenkapital um acht Euro verringern darf, wenn sie ihre risikobewerteten Aktiva gleichzeitig um 100 Euro, also um das 12,5-fache der acht Euro, abbaut. Letzteres kann im Wege einer Bilanzverkürzung geschehen, aber auch durch einen Tausch von Aktiva zugunsten eines geringeren Risikoprofils.

Schema 2: Künftige Mindest-Eigenkapitalanforderungen
(in Prozent der risikogewichteten Aktiva)

1. Grundanforderung			8,0
darunter: Kernkapital (Tier 1)			6,0
davon: hartes Kernkapital			4,5
sonstiges Kernkapital			1,5
Zusätzlich	Basel III	Schweizer Experten	Kronberger Kreis
2. Kapitalerhaltungspuffer	2,5	5,0 ¹	5,0
3. Zuschlag bei Systemrelevanz	1,0 bis 2,5 ²	1,0 bis 6,0 ³	1,0 bis 2,5 ²
4. Gesamt			
Bank ohne Systemrelevanz			
1. und 2.	10,5	13,0	13,0
(davon: hartes Kernkapital)	(7,0)	(10,0)	(9,5)
Bank mit Systemrelevanz			
1., 2. und 3	11,5 bis 13,0	14,0 bis 19,0	14,0 bis 15,5
(davon: hartes Kernkapital)	(8,0 bis 9,5)	(10,0)	(10,5 bis 12,0)
Nachrichtlich:			
Antizyklischer Kapitalpuffer	0 bis 2,5	Nein	Nein
Nicht risikogewichtete Leverage Ratio ⁴	3,0	5,0	4,0

Quellen: Basel Committee on Banking Supervision (2010a) und Expertenkommission (2010).

– 1) Bei Systemrelevanz.

– 2) Höhe des Zuschlags variiert mit Größe, Vernetzung, weltweiter Bedeutung, Komplexität und Ausdehnung.

– 3) Höhe des Zuschlags hängt von Marktanteil und indexierter Bilanzsumme ab.

– 4) Prozent der Bilanzsumme.

10. Unter dem Basel-III-Standard soll der Kapitalerhaltungspuffer 2,5 Prozent der risikobasierten Aktiva betragen. Die Schweizer Expertenkommission hat dagegen ein Niveau in Höhe von brutto 8,5 Prozent vorgeschlagen. Netto betrachtet beträgt der Puffer aber nur 5,0 Prozent, weil bedingte Pflichtwandelanleihen (CoCos), die im Rahmen der Grundanforderung von acht Prozent zu halten sind, auf den Kapitalerhaltungspuffer angerechnet werden dürfen. Der im Vergleich zu Basel III wesentlich größere Puffer wird den Schweizer Banken erheblich mehr Dispositionsspielraum geben. Er dürfte insbesondere jenen beiden Großbanken nützen, die stark im internationalen Wertpapiergeschäft engagiert sind.

Insgesamt ergibt sich für Banken, die als nicht systemrelevant anzusehen sind, unter Basel III eine Mindest-Eigenkapitalanforderung in Höhe von 10,5 Prozent. Die Schweizer Regelung ist deutlich ehrgeiziger. Aufgrund eines wesentlich höheren Kapitalerhaltungspuffers ergeben sich insgesamt 13,0 Prozent. Auch der Kronberger Kreis kommt zu diesem Ergebnis (vgl. Schema 2). Er veranschlagt einen höheren Kapitalerhaltungspuffer als der Baseler Ausschuss, um den Banken einen eigeninitiativ antizyklisch nutzbaren Dispositionsspielraum von 2,5 Prozentpunkten zu sichern. Der vom Baseler Ausschuss erörterte alternative Plan eines antizyklischen Kapitalpuffers, der zentral gesteuert werden könnte, wird dagegen abgelehnt. Darauf wird weiter unten näher eingegangen.

11. Die Eigenkapitalregulierung soll insbesondere auch zur Entschärfung des Problems der Systemrelevanz von Banken beitragen.⁸ Zu diesem Zweck hatte die Schweizer Expertenkommission als ein weiteres Element der Eigenkapitalhaltung die Einführung eines Zuschlags für Systemrelevanz in Form einer „progressiven Komponente“ vorgeschlagen.⁹ Der Zuschlag soll dazu dienen, das spezielle Bankrisiko der Systemrelevanz mit zusätzlicher Solvenz zu unterlegen und den Banken den Anreiz geben, „ihre Systemrelevanz und damit das von ihnen für das Finanzsystem ausgehende Risiko zu begrenzen.“¹⁰ Das ist ein guter, zielgenauer Vorschlag, bei dem die Systemrelevanz anhand von zwei Indikatoren – der Größe, gemessen an der Bilanzsumme, und des Marktanteils bei inländischen Krediten oder Einlagen – operationalisiert werden soll. Der externe Effekt der Systemrelevanz wird so mit Hilfe eines nichtlinear ansteigenden Zuschlags zur Eigenkapitalvorsorge progressiv steigend bepreist und internalisiert. Insbesondere durch

⁸ Vgl. dazu auch Abschnitt 4.

⁹ Die Expertenkommission (2010) nennt einen Zuschlag in Höhe von derzeit sechs Prozent für die beiden Großbanken der Schweiz, die Union Bank of Switzerland (UBS) und die Credit Suisse (CS).

¹⁰ Expertenkommission (2010, S. 27).

einen Progressionstarif lässt sich erreichen, dass die Kosten der Inanspruchnahme von Bankleistungen einer systemrelevanten Bank mit zunehmendem Grad von Systemrelevanz ansteigen und dadurch die Nachfrage nach den Produkten dieser Bank gebremst wird. Das setzt natürlich voraus, dass die verschiedenen Dimensionen der Systemrelevanz durch die konkret gewählten Merkmale hinreichend zutreffend abgebildet werden.¹¹

In Anlehnung an die schweizerische Lösung hat sich der Baseler Ausschuss Mitte 2011 für einen Zuschlag bei Systemrelevanz von 1 bis 2,5 Prozentpunkten entschieden, wobei der jeweils anzuwendende Satz anhand von fünf Eigenschaften der Bank bestimmt werden soll, und zwar der Größe, Komplexität und Ausdehnung der Bank und vor allem ihrer Vernetzung und Bedeutung im weltweiten Bankensystem.¹² Im Unterschied zur schweizerischen Lösung geht es nicht einfach um die Systemrelevanz einer Bank für das inländische Bankensystem, sondern um ihre „globale systemische Bedeutung“. Der Baseler Ausschuss hat seinen Vorschlag in den üblichen Konsultationsprozess mit den nationalen Aufsichtsbehörden gegeben mit dem Ziel, ihn Ende 2011 durch die Staats- und Regierungschefs der G20 verabschieden zu lassen. Die Systemkriterien sind quantitativ offenbar so angelegt, dass eine Gruppe von bis zu 30 internationalen Banken erfasst wird.¹³ Zu diesem Kreis sind aus Deutschland die Deutsche Bank und die Commerzbank zu rechnen. Unbeschadet von Einzelheiten der Messverfahren verdient der Vorschlag des Baseler Ausschusses Unterstützung.

Der Kronberger Kreis befürwortet, den Zuschlag für Systemrelevanz auch in Deutschland anzuwenden. Damit würde die Mindest-Eigenkapitalanforderung für systemrelevante Banken auf insgesamt 14 bis 15,5 Prozent der risikobasierten Aktiva steigen. Das sind 2,5 Prozentpunkte mehr als nach Basel III bisher vorgeschlagen worden ist (vgl. Schema 2). Allerdings ist nicht auszuschließen, dass dieses Mehr eingeebnet werden wird, wenn der Baseler Ausschuss sich für eine endgültige Regelung des antizyklischen Puffers entscheiden sollte. Die Schweizer Eigenkapitalregelung dagegen ist mit maximal 19 Prozent wesentlich rigider. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Anteile der beiden Schweizer Großbanken am Schweizer Bankensektor um ein Vielfaches größer sind als beispielsweise die Anteile der deutschen Großbanken am deutschen Bankenmarkt und die Schweizer Großbanken damit systemrelevanter sind.

¹¹ Vgl. dazu Abschnitt 4.

¹² Vgl. Bank for International Settlements (2011).

¹³ Vgl. Financial Times Deutschland v. 27.06.2011, S. 15.

In Zusammenhang mit der Einführung eines Zuschlags für Systemrelevanz sind allerdings zwei Abwägungen anzustellen. Zum ersten ist zu prüfen, ob auch der weiteren Baseler Anregung gefolgt werden sollte, wonach der Zuschlag um einen weiteren Prozentpunkt, von 2,5 auf 3,5 Prozent, angehoben werden könnte, sofern eine als systemrelevant qualifizierte Bank weiterhin zu expandieren sucht. Gegen diesen Vorschlag könnte sprechen, dass sich eine absolute Grenze der Verträglichkeit von Größe nicht ohne weiteres bestimmen lässt. Auch sollte die Eigenkapitalregulierung grundsätzlich nicht zu einem Instrument der Gängelung einzelner Banken durch die Bankenaufsicht gemacht werden. Zum zweiten wird die Bundesregierung prüfen müssen, ob die Einführung der Vorgabe, einen Kapitalzuschlag für systemisches Risiko vorhalten zu müssen, sich damit vereinbaren lässt, dass eine Bankenabgabe erhoben wird. Diese ist ja ihrerseits dazu bestimmt worden, systemischem Risiko vorzubauen.¹⁴ Darauf wird in Abschnitt 5.1 näher eingegangen.

12. Von den Baseler Regulatoren wird schließlich als eine weitere risikobasierte Eigenkapitalkomponente ein antizyklischer Kapitalpuffer diskutiert. Er könnte, so die Baseler Empfehlung, in guten Zeiten auf mindestens 2,5 Prozent aufgebaut werden und dürfte in Zeiten der Anspannung voll in Anspruch genommen werden. Der Puffer wäre geeignet, der prozyklischen und damit krisenverstärkenden Wirkung von Kapitalverlusten in der Krise entgegenzuwirken. Je größer der Puffer ist, um so weniger wären Banken, die zyklisch bedingt Kapitalverluste erleiden, in der Krise darauf angewiesen, Aktiva abzustoßen. Im Unterschied zu dem Kapitalerhaltungspuffer, über dessen Inanspruchnahme jede einzelne Bank für sich entscheidet, soll das je nach zyklischer Lage des Finanzsektors zu variierende Niveau des antizyklischen Kapitalpuffers von der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde diskretionär festgesetzt werden, und zwar für alle Banken in gleicher Höhe. Die Leitvorstellung ist, dass die Aufsichtsbehörde die jeweilige Mindesthöhe des antizyklischen Puffers in Abhängigkeit von den Veränderungen ausgewählter makroökonomischer Indikatoren bestimmt und im Zeitverlauf variiert. Sollte man sich dafür entscheiden, einen antizyklischen Puffer einzuführen, so wäre rein technisch betrachtet noch zu klären, welche Zeitreihen als besonders aussagefähig anzusehen sind und ob sie mit Hilfe einer geeigneten Formel zu einem Gesamtindikator verbunden werden sollten. Dieser würde dann gleichsam

¹⁴ J. P. Krahn und H. Siekmann (2010) haben deshalb vorgeschlagen, dass das Mittelaufkommen gleichsam *uno actu* wieder bei den abgabepflichtigen Instituten eingelegt werden sollte. Die Abgabe wirkte dann nicht anders als ein Kapitalzuschlag. Allerdings muss man beachten, dass die Bankenabgabe eine Umverteilungskomponente enthält, weil sie sämtliche Banken trifft, die aufkommenden Mittel aber zur Rettung systemrelevanter Banken bestimmt sind.

als Thermometer fungieren und anhand vorbezeichneter kritischer Werte signalisieren, wann die Puffervorgabe anzuheben oder abzusenken ist. Würde auf einen solchen Indikator verzichtet, so erhielte die Aufsicht jedenfalls zu viel Eingriffsspielraum, der a priori Unsicherheit für die Banken schafft.

Der Kronberger Kreis wendet sich gegen den Vorschlag, einen antizyklischen Kapitalpuffer einzuführen. Damit würde der Bankenaufsicht ein neuer Interventionsmechanismus anvertraut, der im Hinblick auf die sowohl im Aktiv- wie im Passivgeschäft teils sehr unterschiedlich strukturierten Banken keineswegs einfach und angemessen zu handhaben wäre. Für Banken, die in mehreren Ländern tätig sind, wäre nicht der gleiche Indikator, wie für nur in einem Land tätige Banken, geeignet. Zudem könnte es zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen kommen, wenn etwa im Rahmen der Europäischen Währungsunion jeder Mitgliedstaat eigenständig die Höhe der antizyklischen Kapitalpuffer verändern würde. Es wäre kaum überraschend, wenn es entgegen der ursprünglichen Idee dann zu einer „Race to the bottom“ zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden käme, diese Komponente des regulatorischen Eigenkapitals also dauerhaft auf Null gesetzt würde. Es empfiehlt sich aus diesen Gründen, auf die Einführung des antizyklischen Kapitalpuffers und damit den Versuch einer behördlichen Feinststeuerung der Eigenkapitalvorhaltung zu verzichten.¹⁵ Zum Ausgleich sollte aber der flexibel nutzbare bankindividuelle Kapitalerhaltungspuffer im Vergleich zu Basel III entsprechend höher festgesetzt werden. Eine Verdoppelung auf fünf Prozent wäre vertretbar.

13. Schließlich ist im Rahmen von Basel III vorgesehen, ab 2018 als eine ergänzende Restriktion eine nicht-risikogewichtete Leverage Ratio für das Kernkapital einzuführen. Die Besonderheit einer solchen Mindestquote ist, dass sie anstelle der risikogewichteten Aktiva die ungewichtete Bilanzsumme (einschließlich außerbilanzieller Vehikel) berücksichtigt. Mit der Leverage Ratio beziehungsweise ihrer Inversen wird eine Brutto-Höchstverschuldungsquote gesetzt. Beträgt die Leverage Ratio beispielsweise vier Prozent, so erlaubt die Aufnahme von einem Euro Kernkapital es einer Bank, eine zusätzliche Brutto-Verschuldung in Höhe von bis zu 24 Euro einzugehen und Aktiva in Höhe von bis zu 25 Euro zu erwerben. Eine solche simple Begrenzung der zulässigen Brutto-Verschuldung ohne Ansehen der auf der Aktivseite der Bilanz eingegangenen Risiken wirkt praktisch wie eine Notbremse gegen die Gefahr, dass einzelne Banken sich überschulden, indem sie die Risiken ihrer Portfolios systematisch unterschätzen. Was das wünschenswerte Niveau der Leverage Ratio angeht, so darf sie offensichtlich nicht so hoch

¹⁵ Auch die Expertenkommission (2010) schlägt keinen antizyklischen Kapitalpuffer vor.

angesetzt werden, dass sie a priori sämtliche Banken bindet. Denn das machte die gesamte Eigenkapitalregulierung anhand risikobasierter Mindest-Eigenkapitalquoten überflüssig. Die Leverage Ratio muss vielmehr so niedrig festgesetzt werden, dass sie im Regelfall nicht bindend ist, wohl aber eine wirksame Schranke in allen Einzelfällen einer extrem unterschätzenden Kalibrierung der Bankrisiken bildet. Für die Schweiz ist eine Leverage Ratio von fünf Prozent vorgeschlagen worden. Im Rahmen von Basel III wird dagegen vorläufig ein Satz von nur drei Prozent betrachtet.¹⁶ Tatsächlich kann das, was angemessen ist, nicht am grünen Tisch bestimmt werden, sondern bedarf der Fundierung durch eine sorgfältige empirische Klärung der Strukturen der risikogewichteten und ungewichteten Bankbilanzen. Deshalb ist die beabsichtigte Vorgehensweise richtig, die Leverage Ratio von drei Prozent zunächst nicht für verbindlich zu erklären, sondern während einer längeren Beobachtungsphase zu untersuchen, ob sich dieser Wert bewährt oder vielleicht höher gesetzt werden sollte.

2.2 Einführung eines globalen Liquiditätsstandard

14. Ergänzend zur Erweiterung der Eigenkapitalbasis geht es bei Basel III um eine Mindestregulierung und Verstärkung der Liquiditätsausstattung der Banken. Auf den ersten Blick ist es nicht offensichtlich, warum es zusätzlich zu den anspruchsvolleren Eigenkapitalanforderungen der Einführung eines globalen Liquiditätsstandards bedarf. Dem Grundsatz nach sollte die Verfügbarkeit von Liquidität für eine Bank eigentlich kein limitierender Faktor sein können, sofern eine hinreichende Eigenkapitalausstattung vorhanden ist. Eine solvente Bank, so lässt sich argumentieren, sollte kreditwürdig sein und sich daher von anderen Banken jederzeit die Liquidität verschaffen können, die zu einem bestimmten Zeitpunkt benötigt wird. In praxi dagegen kann auch eine solvente Bank in die Lage kommen, kurzfristig keinen Liquiditätskredit von anderen Banken zu erhalten, einfach weil es in gesamtwirtschaftlich kritischen Situationen an hinreichender Information über die zu erwartende Marktentwicklung fehlen kann und damit an der erforderlichen Transparenz, ohne die es kein Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit der Partner gibt. Das während der Finanzkrise zu beobachtende rapide Austrocknen der Geldmärkte hat dies eindrucksvoll belegt. Zwar gibt es für solvente Banken immer die Rückfallmöglichkeit der kurzfristigen Refinanzierung bei der Zentralnotenbank, und die Europäische Zentralbank (EZB) hat wie andere Zentralbanken nicht gezauert, den Banken gegen Sicherheiten so viel Zentralbankgeld zu leihen,

¹⁶ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010, S. 28), hat sich für einen Satz von „deutlich mehr als zehn Prozent“ ausgesprochen. Dahinter steht allerdings die zur heutigen Philosophie der Bankenregulierung konträre Vorstellung, dass die Leverage Ratio „nicht subsidiär zur eigentlichen Eigenkapitalregulierung“ eingesetzt werden sollte, sondern ersetzend.

wie sie zu einem Zinsniveau von einem Prozent haben wollten. Aber dass die Zentralbank den Interbankenmarkt ersetzt, sollte eine Ausnahme bleiben, da der Interbankenmarkt Informationen liefert. Deshalb ist es richtig, dass die Bankenaufsicht auch die Liquiditätsausstattung der Banken überwacht.

15. Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht hatte im September 2008 bereits Grundsätze für das Management und die Überwachung von Liquiditätsrisiken (Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision) verabschiedet.¹⁷ Zu diesen Grundsätzen gehört die Grundregel, einen ausreichenden Bestand an hochliquiden Aktiva vorzuhalten, um für Situationen extremer Liquiditätsanspannung gerüstet zu sein. Dies wird künftig anhand der Einhaltung von zwei Liquiditätskennzahlen geprüft werden, und zwar der Liquidity Coverage Ratio (LCR) und der Net Stable Funding Ratio (NSFR).

Die LCR-Kennzahl ist zur Kennzeichnung und letztlich natürlich Bewältigung sehr plötzlich auftretender, krisenhafter Liquiditätsanspannungen bestimmt. Die Kennzahl entspricht dem Verhältnis des Bestandes einer Bank an hoch liquiden Aktiva zu ihrem für die nächsten 30 Tage zu erwartendem Nettoverlust an Cashflow. Diese ab 2015 einzuhaltende Mindestliquiditätsquote muss ständig größer als eins sein.

Im Unterschied zur LCR-Kennzahl soll die NSFR-Kennzahl zur Sicherung einer mittelfristig angemessenen Liquiditätsausstattung beitragen. Die Kennzahl setzt die vorhandenen zu den erforderlichen Mitteln einer dauerhaften, stabilen (Re-) Finanzierung der Bank ins Verhältnis. Logischerweise muss auch diese Kennzahl größer oder zumindest gleich eins gehalten werden. Sie soll von den Banken ab 2018 ausgewiesen werden.

3 Beurteilung

16. Grundsätzlich ist die derzeit in der gesetzlichen Konkretisierungsphase befindliche Reform der Bankenregulierung, insbesondere die der Eigenkapitalanforderungen, positiv zu werten, weil sie das künftige Bankgeschäft auf eine stabilere Grundlage stellt und damit den Bankensektor sicherer macht. Dabei ist hervorzuheben, dass es sich bei Basel III insgesamt gesehen um eine erhebliche Verschärfung der Eigenkapitalregeln handelt. Die Einführung von Basel III bedeutet im Vergleich zum derzeitigen Regime, dass die Eigenkapitalvorhaltung bis 2019

¹⁷ Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2009).

um insgesamt 2,5 Prozentpunkte angehoben werden muss, und zwar in Form zusätzlichen harten Kernkapitals (vgl. Schema 2, S. 12). Allerdings vermittelt der bloße Vergleich der Mindestkapitalquoten nicht das gesamte Ausmaß der erforderlichen Kapitalauffüllung, weil die Regulierungsreform zusätzlich zur Quotenanhebung für eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage sorgt, indem auch die spezifischen Aktiva zuzurechnenden Risikogewichte höher angesetzt werden. Letzteres betrifft im Wesentlichen das Kontrahentenrisiko, die Kreditrisiken im Handelsbuch sowie Derivatrisiken im Bankbuch.

17. Es gibt jedoch eine Ausnahme von der Risikogewichtung der Aktiva, die überdacht werden muss. Und zwar werden Staatsanleihen seit altersher als absolut sichere Aktiva angesehen und daher mit einem Risikogewicht von null versehen. Sie müssen also nicht mit Eigenkapital unterlegt werden. Nach dem Entwurf der Europäischen Kommission für die neuen Aufsichtsregeln für Banken soll es dabei bleiben. Das ist merkwürdig, haben doch die jüngsten Schuldenkrisen verschiedener EU-Staaten zur Genüge verdeutlicht, dass auch Staatsanleihen zu Hochrisikopapieren werden können. Deshalb wäre es angebracht, dass im Rahmen der anstehenden Regulierungsreform auch staatlichen Schuldpapieren ein positives Risikogewicht zugewiesen wird. Die Bundesregierung sollte in Brüssel darauf dringen, dass dies geschieht.

18. Der Baseler Ausschuss hat 2010 eine Studie zur Abschätzung der Auswirkungen von Basel III durchführen lassen, an der 293 Banken aus 23 Ländern teilnahmen.¹⁸ Die Teilnahme war freiwillig und es ist nicht einzuschätzen, warum bestimmte Banken sich entschieden mitzumachen, andere aber nicht. Bemerkenswert ist jedenfalls, dass keine Bank Griechenlands, Irlands oder Portugals an der Auswirkungsstudie teilnahm. Die Banken wurden in zwei Gruppen unterschieden. Zur Gruppe 1 der größeren Banken wurden alle Banken gerechnet, deren Kernkapital mehr als drei Millionen Euro betrug, die gut diversifiziert sowie international aktiv sind. Alle übrigen Banken bildeten die Gruppe 2.

Die Einzelheiten der umfassenden Untersuchungsergebnisse können hier nicht ausgebreitet werden. Folgende Hauptresultate sind aber von Bedeutung:

- Für die Banken der Gruppe 1 errechnete sich ein durchschnittlicher Rückgang der Eigenmittelquote, die unter dem gegenwärtigen Regime 14,0 Prozent betrug, auf 8,4 Prozent unter Basel III und zugleich ein Rückgang

¹⁸ Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2010b).

der Kernkapitalquote von 10,5 auf künftig 6,3 Prozent. Das ist sehr erheblich. Für die Banken der Gruppe 2 waren die Rückgänge deutlich geringer. Ihre Eigenmittelquote wäre unter Basel III von durchschnittlich 12,8 auf 10,3 Prozent fallen, ihre Kernkapitalquote von 9,8 auf 8,1 Prozent. Zwar sind diese Banken relativ besser mit Kapital ausgestattet als die Banken der Gruppe 1, aber auch sie müssten zusätzliches Eigenkapital einwerben.

- Als durchschnittliche Leverage Ratio ergab sich für die Banken der Gruppe 1 ein Wert von 2,8 Prozent, für Banken der Gruppe 2 dagegen 3,8 Prozent. Das zeigt, dass die kleineren Banken im Durchschnitt weniger risikoreich investieren. Wäre die für die Zukunft avisierte Leverage-Norm von drei Prozent verbindlich gewesen, so wäre die Geschäftstätigkeit von 42 Prozent der Banken der Gruppe 1 und immerhin 20 Prozent der Gruppe 2 von der Drei-Prozent-Norm beschränkt worden. Dieser Normwert erscheint daher als vertretbar.

19. Für die deutsche Finanzindustrie sind im Wesentlichen die für die größeren Banken der Gruppe 1 ermittelten Ergebnisse von Belang, weil es in Deutschland nur wenige Banken gibt, deren Eigenkapital drei Millionen Euro unterschreitet. So beträgt das Kapital einer durchschnittlichen Kreditgenossenschaft schon mehr als das Zehnfache, das einer durchschnittlichen Sparkasse sogar mehr als das Vierzigfache. Als wichtigstes Ergebnis hinsichtlich der nach der Einführung von Basel III für das deutsche Banksystem zu erwartenden zusätzlichen Eigenkapitalbelastung ist festzuhalten, dass allein aufgrund der Anwendung der strengeren Risikobewertungsvorschriften des Basel III-Standards die Eigenkapitalausstattung der deutschen Banken erheblich erweitert werden muss. Die Neubewertung der Risiken wird zur Folge haben, dass die derzeit auf durchschnittlich fast zwölf Prozent anzusetzende Ausstattung mit Kernkapital künftig nur sechs bis sieben Prozentpunkten entsprechen wird. Die deutschen Banken werden also ihre Kernkapitalausstattung langfristig im Schnitt um mindestens vier bis fünf Prozentpunkte vergrößern müssen. Um nach Möglichkeit zu verhindern, dass dies zu Lasten der Kreditversorgung geht, steht den Banken ein Anpassungszeitraum von insgesamt sechs Jahren zur Verfügung. Ob er ausreichen wird, lässt sich aus heutiger Perspektive nicht sicher beurteilen. In jedem Fall gilt, dass die Anhebung der Eigenkapitalquoten die Expansionsmöglichkeiten der Banken stärker beschneidet als bisher und dass mit der maximalen Leverage Ratio auch die Höhe der Gewinne und damit der Dividenden beschränkt wird. Deshalb ist ein unerwünschtes Ausweichen in hochriskantes Bankgeschäft im Einzelfall nicht auszuschließen.

20. Was die Regulierung der Liquiditätsvorsorge der Banken angeht, so ist es grundsätzlich zweckmäßig, die Banken vermittels der beiden, sich ergänzenden Kennziffern LCR und NSFR zur Sicherung ihrer Liquidität anhand eines einheitlichen Liquiditätsstandards anzuhalten. Eine besondere Schwierigkeit des Standards liegt in der Konkretisierung, welche Aktiva als hoch liquide anzusehen sind und welche Verbindlichkeiten als eine stabile Refinanzierung gelten können. Es ist unvermeidlich, dabei enumerativ vorzugehen. So zählt der Baseler Ausschuss zu den hochliquiden Aktiva neben der Kassenhaltung und den Reserven auf Zentralbankkonten auch marktfähige Schuldpapiere, sofern sie von öffentlichen Haushalten, Zentralnotenbanken oder internationalen Organisationen der Finanzwelt, wie Weltwährungsfonds oder multilaterale Entwicklungsbanken, emittiert worden sind, es für diese Papiere liquide Repo-Märkte gibt und sie nach Basel II-Standard keiner Eigenkapitalunterlegung bedürfen. Sollte aber, wie es angebracht wäre, die für staatliche Schuldpapiere bisher übliche Risikogewichtung von Null aufgehoben werden, so müsste die LCR-Kennzahl angepasst werden.

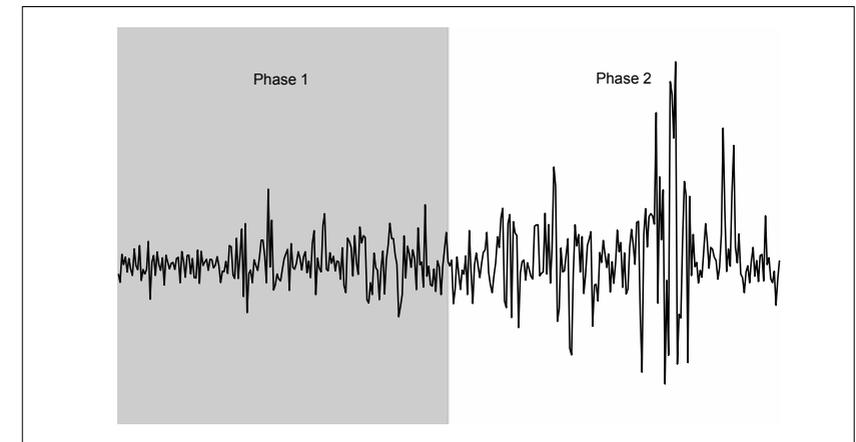
III Das Problem der Risikobasierung

21. Die Philosophie der Baselregulierungen ist, die Eigenkapitalhaltung an den eingegangenen Risiken auszurichten. Je größer das Risiko einer Bank zu veranschlagen ist, dass Kredite ausfallen und/oder Wertpapierbestände und andere Aktiva an Wert verlieren werden, umso mehr voll haftendes Eigenkapital muss die Bank vorhalten, damit etwaige Verluste ausgeglichen werden können und die Kundeneinlagen der Bank nicht bedroht werden. Die Hauptrisiken des Bankgeschäfts bilden die Adressausfallrisiken (Kreditausfall, Emittentenausfall, Kontrahentenrisiko, Länderrisiko), die Marktpreisrisiken (Zinsänderungsrisiko, Kursänderungsrisiken) und das Liquiditätsrisiko. Generell ist es allerdings sehr schwierig, diese verschiedenartigen Risiken einer Bank adäquat zu messen. Das gilt nicht nur für die Aufseher, sondern sogar für die Bankmanager. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat in einem neueren Gutachten aus dieser Beobachtung den relativ radikalen Schluss gezogen, dass man in der Bankenregulierung die Risikobasiertheit am besten aufgeben solle.¹⁹

¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (2010, S. 27).

22. Unvermeidlich wird bei der Risikobasierung so vorgegangen, dass die Risiken der verschiedenen Aktivpositionen getrennt bestimmt und dann addiert werden. Der Leitgedanke ist, dass es für die verschiedenen Arten von Aktiva unterschiedliche, aber feste Risikoverteilungen gibt und es dementsprechend für die Regulierung angemessen ist, den Banken entsprechende Risikogewichte vorzugeben. Der Leitgedanke gilt für eine stabil strukturierte Finanzwelt. Er wird aber in die Irre führen, wenn sich die Struktur eines Marktprozesses und damit die Preisbildung im Verlauf einer Krise grundlegend verändern. Abbildung 3 gibt dafür ein einfaches Beispiel. Es werden die täglichen Kursänderungen einer hypothetischen Anleihe betrachtet, deren Verlauf sich durch eine statistische Funktion beschreiben lässt. Das mit den Kursveränderungen verbundene Risiko des Anleihebesitzers, einen Verlust zu erleiden, kann durch ein Maß der Kursvolatilität ausgedrückt werden, etwa durch die Varianz oder die Standardabweichung der Kursveränderungen. Dem in Abbildung 3 für die Phase 1 dargestellten Kursverlauf liegt eine Funktion zugrunde, die das Ausmaß der Volatilität der Kursveränderungen auf einen vorgegebenen Wert der Standardabweichung beschränkt. Das ist eine vereinfachende empirische Annahme über die Realität, die sich in der Regel bewährt. Aber es gibt Ausnahmesituationen, in denen sich das Ausmaß der Kursvolatilität erheblich verändern kann. Wenn sich, beispielsweise ausgelöst durch eine große Finanzkrise, das Verhalten der Marktteilnehmer in der Weise veränderte, dass sie auf gleiche Informationen weit stärker reagieren als sie das zuvor taten, dann führte das zu einem sprunghaften Anstieg der Volatilität des Kursverlaufs (Phase 2). In der so veränderten Welt wäre das Risiko der Wertpapierhalter und damit der Banken, Verluste zu erleiden, wesentlich höher als zuvor.

Abbildung 3: Volatilität einer Anleihe



Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine solche Zunahme des Anlagerisikos zu erkennen und daraufhin die Risikokalibrierung der Wertpapierbestände anzupassen, braucht Zeit, schon weil die Diagnose nicht einfach ist. Sie kann beispielsweise nicht bereits zu Beginn der Veränderung (Phase 2 in Abbildung 3) durchgeführt werden, weil zu jenem Zeitpunkt erst wenige Beobachtungen vorliegen und deshalb noch viel zu unsicher ist, ob sich der Marktprozess tatsächlich wesentlich verändert hat. Auch dürfte eine Rolle spielen, dass eine veränderte Diagnose eine Bank zu unangenehmen Maßnahmen zwingt, sofern sie über keine freien Reserven verfügt, sondern die Eigenkapitalausstattung bereits beim regulatorischen Minimum liegt. Entweder wird dann zusätzliches Eigenkapital eingeworben – das ist in der Regel schwierig – oder es müssen Aktiva abgestoßen werden. Es entsteht ein Kursdruck, der sich einerseits auf andere Wertpapiermärkte überträgt, sich andererseits kumulativ verstärken kann, weil unter Umständen viele Teilnehmer veranlasst werden, ebenfalls Wertpapiere abzustoßen, so dass die Kurse stark fallen und daher die Bilanzansätze weiter nach unten revidiert werden müssen. Angesichts solcher in Ausnahmesituationen schwer zu prognostizierender Kursdynamik liegt es nahe, von „einer Illusion der Messbarkeit von Risiken“ zu sprechen und vor „einer immer feineren Risikokalibrierung der Eigenkapitalanforderungen“ zu warnen.²⁰

²⁰ Ebd., S. 64.

23. Nicht nur für die Bestimmung solcher Marktrisiken, sondern auch zur Kalkulation der Risiken ihrer spezifischen Kreditportfolios ist es den Banken aufgrund von Basel II erlaubt, eigene Risikomodelle zu verwenden. Das kann sicherlich einzelne Banken dazu verleiten, Risiken tendenziell zu gering anzusetzen, um die daraus abzuleitende Eigenkapitalposition zu minimieren bzw. die vorhandene Eigenkapitalausstattung für eine möglichst große Portfolioausweitung nutzen zu können. Dass es eine Anreizproblematik des Herunterrechnens im Rahmen von Haus-Modellen gibt, ist kaum zu bestreiten. Dagegen hilft nur, dafür zu sorgen, dass die Bankenaufsicht über eigene Expertise auf hohem Niveau verfügt. Die Aufsicht kann versuchen, durch eingehende und häufigere Prüfungen dem Unterschätzen von Risiken entgegenzuwirken. Sie mag nicht in jedem Einzelfall erfolgreich sein, aber das muss nicht bedeuten, dass sie der Bankindustrie insgesamt hilflos ausgeliefert wäre und deshalb mit Schieflagen des Finanzsektors gerechnet werden müsste.

24. Die radikale Schlussfolgerung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie lautet: Die Risikobasierung der Eigenkapitalanforderungen sollte abgeschafft werden. Eigenkapitalquoten sollten stattdessen das ungewichtete Bilanzvolumen, gegebenenfalls vermindert um das Eigenkapital, zum Nenner haben. Demnach würde es ausreichen, die im Rahmen von Basel III vorgesehene, nicht-risikogewichtete Leverage Ratio bzw. Höchstverschuldungsquote durchzusetzen. Aber mit einem solchen sehr einfachen Regulierungsansatz würden wesentliche strukturelle Unterschiede, die zwischen den Bankengruppen bestehen, negiert. Dass dies keine tragfähige Lösung sein kann, ist leicht zu sehen, wenn man etwa die Bilanzstruktur einer Großbank auf der einen Seite mit der einer Hypothekenbank, einer Sparkasse oder einer Kreditgenossenschaft auf der anderen Seite vergleicht.

IV Systemrelevante Banken

25. Was ist unter Systemrelevanz einer Bank zu verstehen? Als relevant für die Stabilität des Banken- und Finanzsystems und damit als systemrelevant ist eine Bank oder die Abteilung einer Bank anzusehen, wenn angenommen werden muss, dass ihr plötzlicher Ausfall eine Krise auslösen und die Solvenz anderer Banken und Finanzinstitutionen bedrohen würde. Seit der Finanzkrise dominiert in der wirtschaftspolitischen Diskussion der Öffentlichkeit dieser Negativaspekt. Systemrelevanz einer Bank gilt als schlecht, weil eine solche Bank beispielsweise durch die Bereitstellung von Geldmarktkrediten andere Marktteilnehmer von sich abhängig macht und sie in Bedrängnis bringen könnte, sollte sie einmal insol-

vent werden. Das spricht dafür, die Eigenschaft der Systemrelevanz einer Bank zu bremsen und möglichst gering zu halten. Das ist ein Haupt Gesichtspunkt, von dem sich der Baseler Ausschuss bei der Beurteilung der globalen Systemrelevanz einer Bank leiten lässt. Systemrelevanz hat andererseits einen positiv zu werten Aspekt, indem eine systemrelevante Bank, wenn sie gut geführt wird, anderen Finanzmarktteilnehmern stabile Marktverhältnisse bietet. Ohne die Dienste systemrelevanter Banken kann es kein stabiles Finanzsystem geben. Deshalb ist es wirtschaftspolitisch angezeigt, zu versuchen, eine systemrelevante Bank zu retten, wenn sie von Insolvenz bedroht ist.

26. Woran ist aber konkret zu erkennen, ob die Eigenschaft der Systemrelevanz vorliegt? Kommt es auf die relative Größe der Bank an, etwa im Sinne der bekannten Charakterisierung eines „too big to fail“, oder ist vor allem der Grad ihrer Vernetztheit im Finanzsystem („too connected to fail“) und damit die Höhe ihres Engagements im Interbankenmarkt ausschlaggebend? Der deutsche Gesetzgeber hat mit der Ergänzung des Kreditwesengesetzes um einen Paragraphen 48b versucht, darauf eine Antwort zu geben. Danach ist eine Bank als systemrelevant anzusehen, wenn anzunehmen ist, dass ein insolvenzbedingter Zusammenbruch sich „in erheblicher Weise“ negativ auf andere Finanzunternehmen und Finanzmärkte und /oder auf „das allgemeine Vertrauen“ in die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems auswirken würde. Dies ist eine allgemeine, relativ unscharfe Charakterisierung der Systemrelevanz eines Finanzinstituts, aber das ist angesichts der Unschärfe des Phänomens, das begrifflich erfasst werden soll, nicht zu vermeiden. Systemrelevanz wird im Kreditwesengesetz zudem pragmatisch anhand von fünf Indikatoren charakterisiert, und zwar (1) dem Umfang der Verbindlichkeiten gegenüber anderen Unternehmen des Finanzsektors, (2) dem Umfang der aufgenommenen Einlagen, (3) dem Umfang der im Rahmen außerbilanzieller Geschäfte eingegangenen Risiken, (4) der Vernetzung mit anderen Finanzmarktteilnehmern und (5) den von den Marktteilnehmern erwarteten Folgen für das Finanzsystem bei einem Zusammenbruch dieser Bank.²¹ Vergleichbare Indikatoransätze werden von der Schweizer Expertenkommission und dem Baseler Ausschuss verfolgt.

Indikatoren sind hilfreich für die konkrete Auswahl von Banken, die im Rahmen der Eigenkapitalregulierung als systemrelevant angesehen werden und daher einem Eigenkapitalzuschlag unterworfen werden sollen. Wenn es aber im konkreten Einzelfall um die Frage geht, ob eine Bank, die sich in Schwierigkeiten befindet, als

²¹ Es wird zurzeit an empirischen Modellen gearbeitet, die relevante Aspekte des systemischen Risikos abbilden sollen; vgl. Deutsche Bundesbank (2011, S. 48 ff).

systemrelevant anzusehen ist und ihr daher staatlich geholfen werden sollte oder nicht, wird ein gewisses Maß an Willkür nicht zu vermeiden sein. Der deutsche Gesetzgeber überträgt mit § 48b Abs. 3 Restrukturierungsgesetz diese Beurteilung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), und zwar nach Anhörung der Deutschen Bundesbank, und die BaFin hat „die gemeinsame Einschätzung“ zu dokumentieren. Diese etwas unklare Regelung könnte im Einzelfall zu Konflikten zwischen den Institutionen führen. Das bedeutet auch, dass man im Rahmen des deutschen Finanzsystems einer bestandsgefährdeten Bank im Zweifel eher das Siegel der Systemrelevanz für das hiesige Finanzsystem zubilligen wird, als es ihr zu verweigern. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn ohnehin der Eindruck einer allgemein drohenden Finanzkrise besteht.

27. Was könnte vorbeugend getan werden, um den Ausfall einer systemrelevanten Bank weniger wahrscheinlich zu machen? Ein radikaler Ansatz wäre, die Banken generell nicht zu groß werden zu lassen („utility banking“). Das Ziel wäre ein Bankensystem, das von einer größeren Anzahl mittelgroßer Banken mit Systemrelevanz funktionsfähig gehalten wird anstatt von wenigen sehr großen Banken. Würde eine dieser mittelgroßen Banken von Insolvenz bedroht werden, so wäre das für den Bestand des Gesamtsystems offensichtlich weniger gefährlich. Dies ist die leitende Vorstellung der progressiven Zuschlagsregelung von Basel III. Wie stark die Progression des Zuschlagstarifs sein müsste, um das Hineinwachsen einer Bank in eine unerwünschte Größenordnung zu verhindern, ist allerdings keine leicht zu lösende empirische Frage. Ultima Ratio eines solchen Ansatzes wäre die Zerlegung einer Bank von einer kritischen Größe an, wie das seitens des Bundeswirtschaftsministeriums im Rahmen einer achten Novellierung des Kartellgesetzes (GWB) für Unternehmen schon einmal vorgeschlagen worden war, inzwischen aber wieder zurückgezogen worden ist. Unter diesem Entflechtungsansatz wäre ein nationaler Alleingang allerdings schon aus Wettbewerbsgründen sicherlich nicht zu empfehlen – andererseits ist nicht klar, ob sich auch andere Staaten dazu bereit finden würden, eine Zerschlagungslösung einzuführen, und welche internationale Institution gegebenenfalls mit der Durchführung beauftragt werden könnte.

28. Die mit der Baseler Eigenkapitalregulierung jetzt verfolgte Lösung ist weniger kontrovers. Es ist anzunehmen, dass sich die Staaten bis Ende 2011 auf konkrete Abgrenzungen der Systemrelevanz von Banken verständigen werden. Dann wird man eine konkrete Liste von Instituten aufstellen können. Das Financial Stability Board hatte bereits 2010 intern eine Liste von 24 international systemrelevanten

Banken aufgestellt.²² Wie bereits erwähnt, wird das Baseler Komitee demnächst eine endgültige Liste veröffentlichen. Allerdings dürften die in Frage kommenden großen internationalen Banken kaum daran interessiert sein, als systemisch relevant für das globale Finanzsystem qualifiziert zu werden, nicht nur weil daran die Anforderung zusätzlicher Kapitalvorhaltung geknüpft wird, sondern auch weil diese Banken damit besonders in den Fokus der Bankenaufsicht gerückt werden.

Die vorgesehene Auflistung von Banken ist ein Verfahren, dem unvermeidlich das Odium der Willkür anhaftet. Ein angemessenes Verfahren knüpft an bilanziell messbaren Tatbeständen an und bestimmt die Menge zusätzlich vorzuhaltenden Eigenkapitals anhand vorgegebener Mindestquoten. Welche Banken in welchem Ausmaß als systemrelevant anzusehen sind, ergibt sich dann aus der Entwicklung der Bankgeschäfte und bedarf keiner Einzelentscheidung durch ein Aufsichtskomitee. Nur eine solche Vorgehensweise, die eine regelmäßige Überprüfung einschließt, ermöglicht es, die Relevanz einer Bank, die sie für das nationale Finanzsystem hat, mit ihrer Relevanz für das internationale System zu verknüpfen. Beispielsweise entsprachen die Aktiva der Union Bank of Switzerland (UBS) zu Ende 2009 fast 170 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Schweiz, die Summe der Aktiva der Deutschen Bank dagegen nur 63 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts. Die UBS ist daher für die Stabilität des Bankensystems in der Schweiz von wesentlich größerer Bedeutung als die Deutsche Bank für die Stabilität des deutschen Bankensystems. Andererseits ist die UBS gemessen an ihrer Bilanz wesentlich kleiner als die Deutsche Bank. Daraus ist nicht ohne weiteres auf die relative Systemrelevanz beider Banken zurückzuschließen. Dafür kommt es nicht allein auf die bilanziell wirksamen Geschäfte an, sondern auch auf das Ausmaß der internationalen Vermögensverwaltung, die gerade bei den Schweizer Großbanken ein bedeutender Geschäftszweig ist.

29. Für das deutsche Bankensystem ist mit dem im November 2010 verabschiedeten Restrukturierungsgesetz ein Rechtsrahmen geschaffen worden, der die Sanierung und gegebenenfalls Abwicklung systemrelevanter Banken regelt und insbesondere auch die Finanzierung solcher Vorgänge mit Mitteln klärt, die durch eine von allen Banken zu leistende Bankenabgabe eingesammelt werden sollen (vgl. Abschnitt 5.1). Der sog. Restrukturierungsfonds ist bei der Bundesanstalt für Finanzstabilisierung eingerichtet worden. Als ein sehr problematischer Aspekt bleibt festzuhalten, dass mit diesen Neuregelungen – insbesondere der Fondslösung – den systemrelevanten Banken faktisch eine implizite Bestandsgarantie

²² Vgl. Handelsblatt (Online-Ausgabe) vom 01.02.2011.

durch den Staat gegeben wird. Diese Banken erhalten damit einen Wettbewerbsvorteil, weil ihre Refinanzierungskosten künftig geringer als die der anderen Banken sein werden. Und es handelt sich dabei nicht allein um die zwei deutschen Großbanken, die als global systemrelevant angesehen werden. Denn auch etwas kleinere und weniger vernetzte deutsche Banken können die Systemstabilität des deutschen Bankensystems gefährden.

V Der Finanzsektor und die Finanzierung von Systemstabilität

30. In Zusammenhang mit der Weltfinanzkrise stellten eine Reihe von G20 Staaten teils erhebliche öffentliche Mittel bereit, um einzelne Geschäftsbanken vor der Insolvenz zu bewahren. Dies hat international zu einer breiten Diskussion darüber geführt, ob die Banken und anderen Finanzinstitute durch besondere Steuern und Abgaben an der Aufbringung dieser öffentlichen Mittel beteiligt werden sollten und in welcher Form sowie welchem Ausmaß dies am besten geschehen könnte. Die aus ordnungspolitischer Sicht wichtigere Frage, ob man die dem Finanzsektor in besonderem Maße zuzurechnende Eigenschaft der Systemrelevanz mit Hilfe einer besonderen Steuer oder besser durch eine ehrgeizigere Eigenkapitalregulierung positiv beeinflussen und stabilisieren könnte, wurde nicht gestellt. Vielmehr war die Debatte einseitig auf das Postulat der Verteilungsgerechtigkeit ausgerichtet nach dem Motto: „Wenn der Steuerzahler schon die Banken retten muss und das mit relativ hoch erscheinenden Beträgen, dann ist es nur fair, wenn die Banken zum Ausgleich gesondert besteuert werden.“ Tatsächlich haben sich die Bankenrettungen in vielen Fällen schon jetzt als weit weniger teuer herausgestellt, als es aufgrund der ungewohnt großen Beträge zunächst den Anschein hatte. Der Internationale Währungsfonds schätzt für die Verhältnisse der G20-Industrieländer, dass bis Ende 2009 die Brutto-Zusagen an Finanzhilfen (ohne bloße Garantien) gut sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts entsprechen, die Netto-Inanspruchnahme mit 3,5 Prozent dagegen wenig mehr als die Hälfte beträgt und aufgrund eingehender Rückzahlungen noch weiter sinken dürfte.²³

31. Da die Stabilität des Finanzsystems ein öffentliches Gut ist, lassen sich staatliche Eingriffe zur Herstellung dieser Stabilität begründen. Folgerichtig sollten diese Eingriffe eigentlich aus dem allgemeinen Haushalt bzw. durch eine allgemeine Steuer finanziert werden. Einer gesonderten Steuer auf Finanzdienstleistungen

²³ Vgl. IMF (2010, S. 31 f.).

bedarf es dann nicht. Die Stabilität des Finanzsystems nützt allen Marktteilnehmern, etwa auch dem Produzierenden Gewerbe und den Konsumenten, also nicht nur den am Ende durch Finanzhilfen und Garantien geretteten Banken. Gleichwohl könnte die Stabilität des Finanzsystems durch bestimmte Geschäftsarten oder spezifische Eigenschaften der Finanzinstitute gefährdet sein. So stehen seit der Finanzkrise Finanzinnovationen, beispielsweise Mortgage Backed Securities (MBS), und systemisch relevante Banken im Mittelpunkt der Kritik. Eine Lenkungssteuer, die kritisch zu sehende Aktivitäten des Finanzsektors belastet und damit Anreize setzt, eine potentiell gefährliche Systemrelevanz zu verringern, wäre dann geeignet, die Stabilität des Finanzsystems zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich verschiedene Ansätze für eine Besteuerung von Finanzdienstleistungen diskutieren. Frühzeitig wurde in der Europäischen Union (EU) die Einführung einer spezifischen Besteuerung des Finanzsektors ins Spiel gebracht, und zwar eine Besteuerung der Transaktionen oder auch des Aktivitätsniveaus. Nachdem bislang weder im Rahmen der G20 noch in dem engeren Rahmen der Europäischen Union ein Einverständnis über die Einführung einer einheitlichen Finanztransaktionsteuer oder auch einer Finanzaktivitätsteuer zu erzielen war, hat sich das politische Interesse in den meisten Ländern Europas der Einführung einer Bankenabgabe zugewandt. Das gilt insbesondere für Deutschland, wo mit den Beschlüssen des Restrukturierungsgesetzes und der Restrukturierungsfonds-Verordnung bereits konkrete gesetzliche Grundlagen für die Erhebung einer Bankenabgabe geschaffen worden sind. Allerdings hält die Bundesregierung daran fest, dass die möglichst europaweite Einführung einer Finanztransaktionsteuer als zusätzliche Maßnahme wünschenswert sei.

1 Bankenabgabe

32. Mit dem deutschen Restrukturierungsgesetz ist eine gesetzliche Grundlage geschaffen worden, um eine Bankenabgabe einzuführen. Die Bankenabgabe ist in der Hauptsache eine zweckgebundene Abgabe zur Ansammlung eines Sondervermögens, des Restrukturierungsfonds. Wie die Abgabe im Einzelnen ausgestaltet werden soll, wird durch die von der Bundesregierung verabschiedete Restrukturierungsfonds-Verordnung (RStruktFV) in Verbindung mit § 12 Absatz 10 Restrukturierungsfondsgesetz (RStruktFG) geregelt. Die Höhe der Jahresbeiträge richtet sich nach dem „Geschäftsvolumen, der Größe und der Vernetzung“ einer Bank im Finanzmarkt. Die Verordnung konkretisiert zwei Bemessungsgrundlagen. Die erste umfasst die Summe der Passiva vermindert um das Eigenkapital, den Bankenfonds, das Genussrechtskapital mit Fälligkeiten von über zwei Jah-

ren und die durch die Einlagensicherung besicherten Kundeneinlagen. Praktisch werden damit im Wesentlichen die Interbankverbindlichkeiten und die verbrieften Verbindlichkeiten besteuert. Auf diese erste Bemessungsgrundlage wird ein progressiver Drei-Stufen-Tarif von zwei, drei und vier Basispunkten erhoben. Als ergänzende zweite Bemessungsgrundlage wird das Volumen ausstehender Termingeschäfte mit einem Satz von 0,015 Basispunkten besteuert. Im Ganzen soll die Bankenabgabe pro Jahr etwa 1,3 Milliarden Euro erbringen, die nicht in den allgemeinen Haushalt fließen. Allerdings bleibt ihr Aufkommen bisher deutlich hinter diesem Volumen zurück.

33. Die Bankenabgabe ließe sich als eine Versicherungsprämie verstehen, wenn das Mittelaufkommen zur Finanzierung der Rettung einer jeglichen Bank bestimmt wäre. Die Mittel sollen jedoch ausschließlich zur Rettung von Banken verwendet werden, die als systemrelevant angesehen werden können (vgl. dazu Abschnitt 4). Obwohl davon nicht systemrelevante Banken indirekt profitieren, ergeben sich Zweifel, ob die Bankenabgabe den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer Finanzierung über Sonderabgaben entspricht (Erfordernis der sog. Gruppennützigkeit). Es handelt sich bei der Bankenabgabe zudem nicht um eine Pigou-Steuer mit Lenkungswirkung, wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010, Tz. 312) zu Recht feststellt. Das ergibt sich schon daraus, dass die Verpflichtung zur Zahlung der Abgabe nicht allein davon abhängt, ob und in welchem Ausmaß die Geschäftstätigkeit einer Bank oder eines Finanzierungsinstituts systemrelevant ist oder nicht, sondern sie trifft ausschließlich Banken und dort jede. Da der Lenkungszweck in dieser rechtlichen Ausgestaltung nicht erreicht werden kann, steht die ökonomische Berechtigung der Bankenabgabe in Frage. Dies ist auch insofern der Fall, als die künftige Eigenkapitalregulierung Basel III ebenfalls den Tatbestand der Systemrelevanz berücksichtigen wird. Allerdings ist dort die globale Systemrelevanz das entscheidende Anknüpfungsmerkmal, nicht die Systemrelevanz eines größeren Kreises von deutschen Instituten im heimischen Markt. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das vorgesehene Ansparen des Mittelaufkommens nicht unproblematisch ist, weil nach aller Erfahrung politische Begehrlichkeiten geweckt werden, die zu einer Zweckentfremdung der Mittel führen können.

Das Anknüpfen an die Höhe der Interbankverbindlichkeiten stärkt die Legitimation der Abgabe. Je stärker sich eine Bank bei anderen Banken verschuldet, umso größer wird ihr Interesse daran sein, dass diese Refinanzierungsmöglichkeiten erhalten bleiben. In dieser Interpretation hätte eine Bank, die stärker als alle anderen Banken darauf angewiesen ist, Interbankkredit zu erhalten, den höchsten

Beitrag (je Einheit der Bemessungsgrundlage) zu zahlen. Eine solche Bank dürfte in besonderem Maße im unsicheren Unternehmenskreditgeschäft engagiert sein, denn das ist ein Kreditbereich, aus dem sich systemisches Risiko leicht entwickeln kann. Die Bankenabgabe wird das Risikoverhalten der Bankleitungen beeinflussen, weil sie die Interbankverschuldung verteuert. Allerdings ist keine stabile Korrelation zwischen der Höhe der Interbankverschuldung einer Bank und des von ihr auf das Gesamtbankensystem ausgehenden systemischen Risikos anzunehmen.

34. Zu den zu erwartenden Wirkungen der Abgabe ist festzuhalten: Die unmittelbare Wirkung der Abgabe besteht darin, dass sie die Gewinne der Banken reduziert und ihnen in dieser Höhe potentiell Eigenkapital entzieht. Die Banken werden versuchen, die Abgabe über höhere Kreditzinssätze und niedrigere Einlagenzinssätze sowie über Gebühren für Dienstleistungen zu überwälzen. Inwieweit ihnen das gelingen wird, ist eine Frage der empirischen Angebots- und Nachfrageelastizitäten. Insgesamt wird die Banktätigkeit verteuert.

35. Wie sollte das zu erwartende Mittelaufkommen angelegt werden? Nach § 12 Absatz 1 RStruktFG sind die Mittel so anzulegen, dass „eine möglichst große Sicherheit und ausreichende Liquidität der Anlagen“ gewährleistet ist. Tatsächlich sollten diese Mittel sinnvollerweise nicht im Markt angelegt, sondern vorzugsweise als verzinste Einlage bei der Bundesbank gehalten werden. Dann stünden sie im Notfall sofort zur Verfügung. Andernfalls könnten einzelne Finanzmärkte destabilisiert werden, wenn der Restrukturierungsfonds einmal dazu gezwungen sein sollte, zur parallelen Rettung mehrerer Banken einen größeren Teil seiner Anlagen zu liquidieren.

36. Die Einführung der nationalen Bankenabgabe wird die Geschäfte der deutschen Banken belasten. Ob dies zu einem gravierenden Wettbewerbsnachteil führen wird, hängt zum einen davon ab, ob andere Länder, insbesondere die Mitgliedsländer der Europäischen Union, sich ebenfalls für eine Bankenabgabe entscheiden, und natürlich von der Höhe der induzierten Grenzbelastung. Ebenso wie eine Finanztransaktionsteuer (Abschnitt 5.2) und eine Finanzaktivitätsteuer (Abschnitt 5.3) induziert auch eine Bankenabgabe ein Schrumpfen des Geschäftsbankensystems. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass mit dem neuen Restrukturierungssystem im Ausland spezifische Reputationseffekte erzielt werden können, die das Interesse ausländischer Anleger an einer Geldanlage bei deutschen Banken stärken.

2 Finanztransaktionsteuer

37. Im internationalen Raum wurde schon vor einer Reihe von Jahren eine Initiative für die Einführung einer internationalen Finanztransaktionsteuer vorgetragen, und zwar in erster Linie von der Nichtregierungsorganisation *attac* mit dem Ziel die Devisenspekulation einzudämmen und Mittel für die Entwicklungshilfe zu gewinnen.²⁴ In Deutschland und einigen europäischen Nachbarländern ist dieser Vorschlag einer Devisentransaktionsteuer zwar politisch nicht aufgenommen worden, jedoch haben die Regierungen einiger G20-Staaten eine Zeit lang die Einführung einer allgemeinen Finanztransaktionsteuer zum Zwecke der Finanzierung von Bankenrettungen und anderen Ausgaben erwogen. Insbesondere Frankreich und Deutschland werben dafür, und die Bundesregierung rechnete in ihrer Finanzplanung mit Einnahmen in Höhe von zwei Milliarden Euro von 2012 an. Die Europäische Kommission versucht in ihrem ständigen Streben nach einer eigenen Steuerquelle die Finanztransaktionsteuer für den EU-Haushalt ab 2014 einzusetzen.

Bei Einführung der Finanztransaktionsteuer würde ein einheitlicher Steuersatz auf sämtliche Finanzmarkttransaktionen erhoben. Es handelt sich bei dieser Steuer um eine Bruttoumsatzsteuer auf den Kapitalverkehr, vergleichbar der Börsenumsatzsteuer, die es in Deutschland bis 1991 gab. Im Unterschied zur klaren Abgrenzung und Messbarkeit der Teilmenge der Börsenumsätze sind viele andere Finanztransaktionen allerdings kaum umfassend erfassbar. Schon das spricht gegen eine solche Steuer, weil sich dadurch Abgrenzungsprobleme und Verzerrungen ergeben. Vor allem bewirkte die Transaktionsteuer eine kaskadenartige Mehrfachbesteuerung. Die Steuer fällt beispielsweise an, wenn ein Bankkredit eingeräumt wird, und sie fällt erneut an, wenn der Kredit in fungibler oder nicht-fungibler Form weiterverkauft wird. Die Gesamtsteuerbelastung gleichartiger Finanzprodukte würde daher in intransparenter Weise variieren.

38. Wenn eine Transaktionsteuer sämtliche erfassten Finanztransaktionen verteuert, verringert sie die Gewinne der Agenten, unabhängig von den Motiven oder Anlässen der Transaktionen. Eine Finanztransaktionsteuer beeinträchtigt nicht nur die reine Finanzspekulation, sondern ebenfalls die Finanzierung von Handel und Produktion und nicht zuletzt die längerfristige Vermögensanlage. Die Steuer ist zweifellos geeignet, das Ausmaß hochfrequenter Finanzspekulation zu verringern,

²⁴ Damit wurde eine frühere Idee von James Tobin aufgegriffen, der sich allerdings von *attac* ausdrücklich distanzierte. Vgl. J. Tobin (2001).

indem sie das Interesse, aus geringfügigen Kursänderungen Kapital zu schlagen, verringert und teils ganz eliminiert. In diesem Sinne ist die Steuer in der Lage, „Sand ins Getriebe“ zu streuen. Deshalb erscheint sie ihren politischen Befürwortern attraktiv. Die Spekulation im hochfrequenten Kursbereich ist jedoch von geringer Bedeutung für die generelle, eher mittelfristige Kursentwicklung. Zudem verringert die Steuer nicht notwendigerweise das Ausmaß an Kursvolatilität, weil die Finanztransaktionsteuer die Marktliquidität reduziert und dadurch einzelne Transaktionen größere Preisausschläge bedingen können. Vor allem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass erfolgreiche Spekulation an Wettbewerbsmärkten gesamtwirtschaftlich positive Wirkungen hat. Sie erweitert die Tiefe der Märkte, sie wirkt kursglättend, indem sie ineffiziente Kursveränderungen eliminiert, und sie erleichtert die intertemporale Preisbildung. Der Staat hat daher im Allgemeinen keinen Anlass, die Spekulation zu behindern, solange keine Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen. Und schließlich spricht gegen die Einführung einer Finanztransaktionsteuer, dass sie keine gezielte Lenkungswirkung hat. Sie trifft sämtliche Finanzierungsinstitute, seien es Banken, Versicherungen oder Investmentfonds, und nicht etwa nur jene, die besonders riskanten Finanzgeschäften nachgehen und daher potentiell systemisch gefährlich sind. Insbesondere verhindert die Finanztransaktionsteuer nicht die Entstehung von Vermögenspreisblasen. In der Finanzkrise 2007–2009 war der Immobilienmarkt Ausgangspunkt für die späteren Übertreibungen. Transaktionen auf dem Immobilienmarkt werden durch eine Finanztransaktionsteuer jedoch nicht erfasst. Die Finanztransaktionsteuer ist daher weder ein geeignetes Instrument zur Verringerung systemischer Risiken, noch ein Mittel zur Vorbeugung gegen den Ausbruch einer Finanzkrise.

3 Besteuerung von Umsatz oder Finanzaktivität

39. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat die Einführung einer Finanzaktivitätssteuer vorgeschlagen. Die Beurteilung dieses Vorschlags muss im Zusammenhang mit der Umsatzsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen vorgenommen werden. Die Finanzaktivitätssteuer kann als Kombination einer Steuer auf den Gewinn mit einer Lohnsummensteuer verstanden werden. Denn besteuert werden sollen zum einen die Gewinne der Banken und sonstigen Finanzierungsinstitute, zum anderen die von ihnen gezahlten Gehälter und Boni. Diese Bemessungsgrundlage ähnelt somit derjenigen der Umsatzsteuer, die zwar letztlich vom Konsumenten getragen werden soll, aber aufgrund der Steuerbefreiung der Kapitalerträge als Steuer auf die Lohnsumme und auf ökonomische Renten verstanden werden kann. Nach §4 Nr. 8 UStG sind Finanzdienstleistungen von der Umsatzsteuer befreit. Finanzierungsinstitute können die auf Vorleistungen gezahlte Umsatzsteuer im Gegenzug

nicht absetzen. Begründet wird diese Steuerbefreiung damit, dass Zinsen in einer Konsumsteuer freigestellt sein sollten. Sie sollte systematisch nur den Konsum belasten. Mit Blick auf die Finanzaktivitätsteuer müssen theoretisch mögliche Vor- und Nachteile von Fragen der Praktikabilität unterschieden werden.

Die generelle Steuerbefreiung von Finanzdienstleistungen ist nach Ansicht des IWF steuersystematisch fraglich. Eine Bank liefert bestimmte Dienstleistungen an ihre Kunden. So bringt ein Kunde sein Geld auf ein Bankkonto, weil es bei der Bank sicherer untergebracht ist und weil er einen Zins dafür erhält. Der Kunde genießt zusätzliche Leistungen, wie eine Kreditkarte, Schecks, eine Anlageberatung und sonstiges. Alle diese Bankdienstleistungen wären steuersystematisch der Umsatzsteuer zu unterwerfen, ohne dass dabei der Zins selbst besteuert würde. Nun lassen die Banken sich ihre Dienstleistungen jedoch nicht vollständig durch Gebühren abgelten. Der gesamte Preis, den die Bankkunden für Bankdienstleistungen zahlen, umfasst die Differenz zwischen dem Kreditzins, den die Bank von den Kreditnehmern verlangt, und dem Einlagenzins, den Kunden für ihre Einlagen erhalten. Die Zinsmarge ist es, welche die Kosten der Bank deckt und sie einen Gewinn machen lässt. Sie macht die Wertschöpfung einer Bank aus.

40. Die volle Umsatzsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen ist aus theoretischer Sicht somit eine Steuervergünstigung. Banken könnten durch die Umsatzsteuerbefreiung einen Anreiz erhalten, in stärkerem Maße risikoreiche Finanztransaktionen vorzunehmen. Risikoreiche Anlagestrategien erlauben eine höhere Rendite (und damit eine höhere Zinsmarge), haben allerdings eine höhere Ausfallwahrscheinlichkeit. Würde auf die Zinsmarge zwischen Kredit- und Einlagenzins eine Umsatzsteuer erhoben, würde die Bank versuchen, diese Marge nicht zu hoch ausfallen zu lassen. Die Bank würde möglicherweise weniger risikoreiche Investitionen tätigen. Banken haben aufgrund des fehlenden Vorsteuerabzugs zudem einen Anreiz zur vertikalen Integration. Sie sind daher größer als sie ohne Steuerbefreiung wären. Die Steuerbefreiung würde insoweit zur „too big to fail“ Problematik beitragen. Ihre Streichung könnte zu mehr Effizienz im Finanzsektor führen.

Die Umsatzsteuer lastet ganz allgemein auf dem Produktionsfaktor Arbeit, aber auch auf Reingewinnen, sofern sie tatsächlich anfallen. Die Normalrendite des eingesetzten Eigenkapitals wird nicht belastet. Solche Reingewinne sind als ökonomische Renten anzusehen. Sie fallen etwa als besondere Markttagengewinne, aufgrund unzureichenden Wettbewerbs oder im Falle von Innovationen als Pionierrenten an. Eine risikoreiche Finanzinnovation erlaubt es einer Bank, Rein-

gewinne zu erzielen. Eine Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen, d.h. die Einführung einer Finanzaktivitätsteuer, könnte somit zu einer Besteuerung von Reingewinnen im Bankensektor führen.

41. Eine solche Finanzaktivitätsteuer brächte erhebliche administrative Kosten mit sich. Bedenkt man die Fülle an Finanztransaktionen, die in einem Land stattfinden, so könnten diese Transaktionskosten prohibitiv werden. Dies gilt selbst dann, wenn man die heutigen informationstechnischen Möglichkeiten in Betracht zieht. Zudem würde eine Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Finanzdienstleistungen eine Einigung auf EU-Ebene erforderlich machen. Auch sind die internationalen Aspekte einer solchen Umsatzsteuer auf Finanzdienstleistungen komplex und es ist unklar, wie sie sich in das gegenwärtige in der EU geltende System einbinden lässt, ohne ein erhebliches Potential zur Steuervermeidung und zum Steuerbetrug zu entwickeln.

42. Ein alternativer Weg besteht darin, anstelle einer indirekten Steuer auf Finanzdienstleistungen eine direkte Steuer auf Finanzaktivitäten zu erheben und zugleich bei der Umsatzsteuer die Befreiung von Finanzdienstleistungen beizubehalten. Die Bemessungsgrundlage einer direkten Finanzaktivitätsteuer sollte der gewünschten Belastung durch eine Umsatzsteuer auf Finanzdienstleistungen entsprechen, die den Produktionsfaktor Arbeit und die Reingewinne eines Unternehmens belastet. Während die Umsatzsteuer dies indirekt über den Vorsteuerabzug erreicht, müsste eine Finanzaktivitätsteuer auf beide Komponenten direkt zugreifen. Der Vorschlag des IWF, die Finanzaktivitätsteuer auf die Lohnsumme und die Gewinne der Finanzinstitute zu erheben, geht insoweit in die richtige Richtung.

Gleichwohl genügt dies als Orientierung für die Bemessungsgrundlage der Finanzaktivitätsteuer nicht. Belastet werden sollen nicht alle Gewinne, sondern lediglich diejenigen, die über den normalerweise in einer Wettbewerbswirtschaft erzielbaren Gewinn aufgrund besonderer Marktlagen, unvollständigen Wettbewerbs oder von Pionierrenten hinausgehen. Eine Bemessungsgrundlage der Finanzaktivitätsteuer, die den gesamten Gewinn (zuzüglich der Lohnsumme) einer Bank umfassen würde, wäre daher zu breit. Der Finanzsektor würde zu hoch besteuert. Es käme in der Folge zu Verzerrungen aufgrund zu geringer Finanzaktivität.

Die Bemessungsgrundlage der Finanzaktivitätsteuer müsste an einer direkten Konsumsteuer orientiert sein, die durch eine Zinsbereinigung zu erreichen wäre. Die Gewinne der Finanzinstitute würden dann nicht insgesamt der Finanzaktivität-

steuer unterworfen, sondern es würde nur der Übergewinn besteuert. Der Übergewinn ist der Anteil, um den der Gewinn eine Normalverzinsung des eingesetzten Eigenkapitals überschreitet. Diese Normalverzinsung ist keine direkt messbare Größe. Sie könnte aber, solange der Staat international als sehr guter Schuldner (AAA) anerkannt wird, durch die Verzinsung langjähriger Staatsanleihen approximiert werden. Dieser Zins dürfte dann als kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung abgezogen werden.

43. Die Finanzaktivitätsteuer hat bedeutende Nachteile. So müsste ebenfalls eine internationale Koordination stattfinden, um Ausweichreaktionen der Finanzmarktteilnehmer zu verhindern, zumindest aber abzuschwächen, wenn die Finanzaktivitätsteuer nicht weltweit eingeführt werden kann. Eine selbst regional eingeschränkte Koordinierung ist jedoch nicht in Sicht. Zudem entzieht die Finanzaktivitätsteuer wie die zuvor diskutierten Alternativen den Banken Finanzmittel, die dringend zum Aufbau einer besseren Eigenkapitalposition gebraucht werden. Die Krisenfestigkeit des Finanzsektors würde somit in der kurzen und mittleren Frist nicht erhöht, sondern verringert.

4 Beurteilung

44. Der Vergleich verschiedener Arten einer Lenkungssteuer oder Lenkungsabgabe führt zu der Einschätzung, dass keine Spielart der ihr zugeordneten Aufgabe gerecht wird, das hohe öffentliche Gut der Stabilität des Finanzsektors zu fördern.

Die deutsche Bankenabgabe kann nicht als stabilitätsfördernd charakterisiert werden, weil sie nicht am Merkmal der Systemrelevanz anknüpft, sondern von jeder Bank zu zahlen ist. Die Bankenabgabe entzieht dem Bankensektor Kapital, das anderenfalls der Eigenkapitalposition zugeführt werden könnte. Zwar soll es später in Form des Restrukturierungsfonds zur Lösung von Problemen einzelner Banken bereitstehen, sofern diese dann als systemrelevant anerkannt werden. Aber wie das Kapital dann verwendet werden wird, lässt sich kaum prognostizieren. Eine Finanztransaktionsteuer ist nicht stabilitätsfördernd, weil sie wie eine Bruttoumsatzsteuer zu einer kaskadenartigen Mehrfachbesteuerung mit verzerrenden Belastungswirkungen führt. Vom Ansatz als eine Besteuerung der Übergewinne von Finanzinstituten her wäre eine Finanzaktivitätsteuer weit besser geeignet als eine Finanztransaktionsteuer, sie würde jedoch in der indirekten Ausgestaltung erhebliche Probleme der praktischen Umsetzung bereiten und in der direkten Ausgestaltung sowohl Fragen der internationalen Koordination

aufwerfen als auch die Eigenkapitalposition des Bankensektors verschlechtern.

45. Vor diesem Hintergrund schneiden die bislang diskutierten steuerlichen Instrumente im Vergleich zu einer schärferen Bankenregulierung deutlich schlechter ab, weil sie weniger zielgenau sind oder dem Ziel einer Stärkung der Eigenkapitalbasis widersprechen. Die Bankenregulierung erscheint im Hinblick auf den Lenkungszweck erheblich vorteilhafter zu sein. Das in der öffentlichen Diskussion häufig verwendete Verteilungsargument, die Banken sollten zur Finanzierung der Bewältigung der Finanzkrise stärker beitragen ist angesichts der sich abzeichnenden niedrigeren Kosten unzureichend, um eine neue Steuer für den Finanzsektor zu begründen. Fiskalische Gründe alleine können keinesfalls für die Rechtfertigung einer Sondersteuer auf den Finanzsektor den Ausschlag geben. Die Bundesregierung sollte in Erwägung ziehen, den Banken zumindest im Zeitraum 2013–2019, also während der schrittweisen Einführung von Basel III, die im Rahmen der Bankenabgabe geleisteten Zahlungen auf die Eigenkapitalvorhaltung anzurechnen.

VI Bankenaufsicht

46. Die Bankenaufsicht hat in der Finanzkrise 2007–2009 nicht nur in Deutschland versagt. Ein wesentlicher Grund war, dass diese Aufsicht ganz traditionell mikroökonomisch ausgerichtet ist auf die laufende Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftstätigkeiten im Sinne des Kreditwesengesetzes und die Solvenz der einzelnen Bank. Inzwischen ist man sich in der Europäischen Union einig, dass darüber hinaus künftig auch die makroökonomische Konstellation der Banken- und Finanzmärkte berücksichtigt werden muss und dass es dafür einer besonderen Form der Aufsicht oder zumindest der regelmäßigen Analyse bedarf, die als ‚makroprudenzielle Aufsicht‘ bezeichnet wird. Die besondere Bedeutung einer solchen Makroaufsicht ergibt sich aus ihrer Aufgabe, aufkommende Risiken für das Finanzsystem als Ganzes möglichst frühzeitig zu identifizieren und wirtschaftspolitischen Akteuren Ratschläge zur Abwendung von bzw. Vorbeugung gegen systemische Ausfälle zu geben.

47. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Ämtern der mikroprudenziellen Aufsicht hat die Europäische Union jetzt drei europäische Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities ESA) eingerichtet, und zwar für Bankenaufsicht, für Versicherungsaufsicht und für Wertpapieraufsicht. Sie ersetzen die zuvor bestehenden supranationalen Aufsichtskollegien. Insbesondere der neuen Europäischen Bankaufsichtsbehörde (European Banking

Authority EBA) ist aufgegeben, eine allmähliche Angleichung der Praxis der Bankaufsichtsverfahren der 27 Mitgliedstaaten auf den Weg zu bringen und vor allem im grenzüberschreitenden Geschäft für eine Regelanwendung zu sorgen, die die Effizienz der Finanzmärkte im europäischen Raum hebt. Dies ist grundsätzlich ein vernünftiger Ansatz. Gerade auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft, die ganz selbstverständlich in vielfacher Weise grenzüberschreitend tätig ist, bedarf es einer grenzüberschreitenden Koordinierung der Regulierung, insbesondere der Einigung auf Mindeststandards, und einer vertrauensvollen Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Ein völlig unregelter Regulierungswettbewerb wäre im Rahmen der Europäischen Union nicht zu befürworten. Er begünstigte eine unübersichtliche Regulierungsarbitrage seitens der Finanzmarktteilnehmer und gefährdete damit die Systemstabilität.

48. Was die makroprudenzielle Aufsicht angeht, so ist damit seit Anfang 2011 ein neu gegründeter Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board ESRB) betraut worden. Dieser Ausschuss ist bei der EZB angesiedelt, die ihm ein besonderes Sekretariat bereitgestellt hat. Die EZB arbeitet dem ESRB logistisch, verwaltungstechnisch, statistisch und nicht zuletzt auch analytisch zu. Es soll eine umfassende Datenbank aufgebaut werden, und es ist vorgesehen, auch auf die Mikrobeobachtungen der Europäischen Bankaufsichtsbehörde sowie der nationalen Aufsichtsämter zurückzugreifen. Was die Analyse der Daten als Grundlage eventueller Warnungen angeht, so ist sie im Grunde Teil einer wohlverstandenen Lageanalyse der Geldpolitik und damit Aufgabe jeder Zentralbank. Dies hatte den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010, S. 58 f.) veranlasst zu fragen, ob es denn des ESRB überhaupt bedürfe und es nicht zweckmäßiger sei, jedenfalls die Analyse der Daten und das Aussprechen von Warnungen der EZB und den Mitgliedsbanken des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) zu übertragen. Nun ist dies die Aufgabe des neuen ESRB und dessen umfänglichen Beschlussgremiums, des Verwaltungsrats. Ihm gehören Präsident und Vizepräsident der EZB, die Präsidenten der 27 Mitgliedsbanken des ESZB, die Vorsitzenden der drei neuen Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und ein Vertreter der Europäischen Kommission an. Zu diesen 33 Mitgliedern mit Stimmrecht kommen als Mitglieder ohne Stimmrecht die Präsidenten der 27 nationalen Bankenaufsichtsämter und der Vorsitzende des Wirtschafts- und Finanzausschusses der Europäischen Union hinzu. Dass ein solches Riesengremium seiner Hauptaufgabe, eines möglichst frühzeitigen vertraulichen Warnens der Regierungen vor aufkommenden Systemrisiken, nicht gerecht werden kann, sollte eigentlich jedermann klar sein. Vertraulichkeit lässt sich allenfalls in kleinen Gremien bewahren. Wenn man zudem berücksichtigt,

dass die Beschlüsse des ESRB ohnehin von den Zentralbankpräsidenten dominiert werden können, dann hätte es sich angeboten, das institutionell einfachere Verfahren zu wählen, den Zentralbanken die Aufgabe der Makroaufsicht direkt zu übertragen. Dies hätte gesichert, dass die Makroaufsicht in voller Unabhängigkeit von den Regierungen und der Europäischen Kommission wahrgenommen wird.

49. Die in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank von der BaFin wahrgenommene deutsche Bankenaufsicht sollte laut Koalitionsvertrag zusammengeführt werden. Tatsächlich hätte die Konzentration der Bankenaufsicht in einer einzigen Institution Vorteile. Die Reform steht aber weiterhin aus. Inzwischen sprechen sich sowohl die BaFin wie auch die Bundesbank dafür aus, das duale System beizubehalten. Die Bedenken, dass eine vollständige Eingliederung der mikroprudenziellen Aufsicht in die Bundesbank deren Unabhängigkeit von der Bundesregierung schwerwiegend beschädigen könnte, haben offenbar auf Seiten der Bundesbank zugenommen. Der Sachverständigenrat (2007, Tz. 226) hatte, um solche Bedenken auszuräumen, vorgeschlagen, dass die Bundesbank „schwerwiegende“ Verwaltungsakte im Falle eines Dissenses dem Bundesministerium der Finanzen zur Entscheidung überlassen könnte. Aber diese Hilfskonstruktion würde das Unabhängigkeitsproblem nicht auflösen. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich prononciert in diesem Sinne geäußert und vorgeschlagen, die Bankenaufsichtsabteilung der Bundesbank mit der BaFin im Rahmen einer neu zu gründenden Behörde der mikroprudenziellen Aufsicht zu verschmelzen²⁵. Zu den Vorzügen einer solchen Lösung gehört, dass sie es leichter machte, nach dem Vorbild der Verhältnisse an der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) privatrechtliche Anstellungsverträge einzuführen. So ließe sich hochqualifiziertes Personal gewinnen, das in der Lage ist, die Risikomodelle der Banken zu beurteilen.

50. Bankenaufsicht ist im wesentlichen Kontrolle der Solidität der aktuellen Geschäftstätigkeit. Sie muss aber auch vorwärtsschauend zu erwartende Risiken in den Blick nehmen und ihre Tragbarkeit einschätzen. Dem können Stresstests dienen, denen erst seit der Finanzkrise Aufmerksamkeit geschenkt wird.²⁶ Stresstests haben die Aufgabe, die Widerstands- und Überlebensfähigkeit der Banken im Falle ungünstiger Finanzmarktentwicklungen aufgrund makroökonomischer Schocks zu prüfen. Die Aussagefähigkeit solcher Tests ist wesentlich

²⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010, S. 62).

²⁶ Vgl. Kronberger Kreis (2009).

von der Qualität der angenommenen empirischen Marktverhältnisse und Rückkoppelungsstrukturen bestimmt und natürlich von den Annahmen über die Art und das Ausmaß möglicher Makroschocks. Die weltweite Finanzkrise hat das Bewusstsein dafür geschärft, dass es zu sich selbst verstärkenden Krisenphänomenen kommen kann. Solche systemischen Risiken sind von den Tests a priori schwer zu erfassen. Das ist bei der Auswertung und Beurteilung von Stresssimulationen zu berücksichtigen. Regelmäßige Stresstests sind als Instrumente interner Diagnose unabdingbar. Wenn sie aber veröffentlicht werden sollen – und das ist praktisch nicht zu vermeiden – dann schafft das den subtilen Anreiz, die Tests von vornherein weniger anspruchsvoll zu gestalten. Dazu könnte auch beitragen, dass die Bankenaufsicht zu Maßnahmen gezwungen ist, wenn eine Bank den Test nicht besteht.

Die Europäische Bankenaufsicht (Committee of European Banking Supervisors CEBS) hat auf Weisung des ECOFIN Rats im Jahr 2010 zum zweiten Mal einen EU-weiten Bankenstresstest durchgeführt.²⁷ Dafür wurden 91 Banken herangezogen, die zusammen zwei Drittel der Aktiva des Bankensystems der EU halten. Geprüft wurde die Belastbarkeit der Eigenkapitalausstattung. Es kam zu einem bemerkenswert positiven Ergebnis. Unter der Testannahme, dass sich die europäische Wirtschaft im Zeitraum 2010/11 nicht erholen, sondern erneut in eine moderate Rezession mit Rückgängen des Bruttoinlandsprodukts von 0,9 Prozent im ersten Jahr und 2,0 Prozent im folgenden Jahr driften würde, errechnete sich ein durchaus tragbarer Kapitalverlust. Und zwar hätten über den Simulationszeitraum von zwei Jahren gemessen alle Banken zusammen nicht mehr als zehn Prozent ihres Kernkapitals (Tier 1) verloren. Nur bei sieben Banken ist die für den Test vorgegebene Mindestquote des Kernkapitals von sechs Prozent unterschritten und der Test damit nicht bestanden worden. Zu diesen sieben Banken gehörte zwar die HRE (Hypo Real Estate), aber keine der zwei großen irischen Banken, die dem Stresstest unterzogen wurden.²⁸ Das ist sehr bemerkenswert, haben doch die im Verlauf von 2010 zur Abwendung von Bankinsolvenzen vom irischen Staat ergriffenen umfangreichen Stützungsmaßnahmen, die sich auf insgesamt 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beliefen, den irischen Staat in so große Verschuldungsprobleme getrieben, dass er unter den europäischen Rettungsschirm schlüpfen musste.

²⁷ Vgl. CEBS (2010).

²⁸ Es handelt sich um die Bank of Ireland und die Allied Irish Banks PLC. Sie halten zusammen knapp 30 Prozent der Aktiva des irischen Bankensystems.

Die Beobachtung, dass die Bilanzen der beiden irischen Großbanken den Stresstest 2010 des CEBS bestanden, obwohl sie danach staatliche Hilfsmaßnahmen in Milliardenhöhe in Anspruch nehmen mussten, verdeutlicht, wie schwierig es ist, die Stresstests so anzulegen, dass sie wirklich einigermaßen aussagefähig sind. Denn nach diesen Testergebnissen zu urteilen hätte man sich keine großen Sorgen um das irische Bankensystem machen müssen. Tatsächlich aber hatte der irische Staat schon Anfang 2010 mit der National Asset Management Agency (NAMA) eine Auffanggesellschaft zur Übernahme verlustbedrohter gewerblicher Hypothekarkredite gegründet und musste daraufhin Ende 2010 den Rettungsschirm der Euro-Gruppe zur eigenen Refinanzierung in Anspruch nehmen. Inzwischen hat ein auf das irische Bankensystem beschränkter Stresstest ergeben, dass die vier größten irischen Banken weitere Kapitalhilfen in Höhe von ca. 24 Milliarden Euro benötigen, wenn ein Kollaps vermieden werden soll.

51. Der EU-weite Stresstest von 2011 hat zu keinem alarmierenden Ergebnis geführt. Nur acht von 90 Banken, darunter keine deutsche Bank,²⁹ bestanden den Test der Europäischen Bankenbehörde (EBA) nicht, obwohl er strenger angelegt war, als der Test 2010. Und zwar wurde den Banken die Annahme einer zwei Jahre andauernden Rezession mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von 4,5 Prozent für Deutschland und 4,0 Prozent für den Euroraum vorgegeben. Am Ende der Testperiode sollte das harte Kernkapital der Banken noch mindestens fünf Prozent der risikobasierten Aktiva betragen. Allerdings leidet die Aussagefähigkeit des Stresstests 2011 ganz entscheidend darunter, dass der Fall einer Umschuldung Griechenlands oder eines anderen kleinen Euro-Mitgliedslandes auch nicht im Ansatz durchgespielt worden ist. Das war schon beim Test 2010 nicht der Fall. Spätestens seit dem dramatischen Kursverfall der Staatsanleihen einiger südeuropäischer Länder im Frühjahr 2010 ist offenkundig, dass, wie gesagt, die traditionelle Annahme nicht gerechtfertigt ist, Staatsanleihen seien sichere Aktiva, die bis zur Fälligkeit problemlos durchgehalten und daher im Bankbuch zu Anschaffungskosten geführt werden können, ohne einer Unterlegung mit Eigenkapital zu bedürfen. Wenn eine Bank in Zahlungsschwierigkeiten zu geraten droht, muss sie unter Umständen auch Anleihebestände des Bankbuchs zu den dann erzielbaren Marktkursen auflösen. Im Fall einer Umschuldung eines Staates wäre ein Teil des Kapitals verloren. Die Europäische Bankenaufsicht wäre daher gut beraten, in künftige Stresstests nicht allein die im Handelsbuch geführten Bestände an Staatsanleihen einzubeziehen, sondern ebenso die im Bankbuch

²⁹ Allerdings war die Helaba vom Test ausgeschlossen worden, weil die EBA die stille Einlage des Landes Hessen nicht als hartes Kernkapital anerkannte. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.07.2011, Nr. 163, S. 11.

gehaltenen Bestände. Zudem sollte der Fall der Umschuldung eines Landes als ein möglicher Stressfaktor untersucht werden. Das könnte in der Weise geschehen, dass eine Staffel von alternativen, schlagartig auftretenden hohen Kursverlusten für bestimmte Staatspapiere vorgegeben wird. Diesbezügliche Teilergebnisse nicht zu veröffentlichen, wäre verständlich. Die Untersuchung zu unterlassen, ist dagegen falsche politische Rücksichtnahme, mit der die Finanzmärkte nicht beruhigt werden können.

52. Wenn eine Bank einen Stresstest nicht besteht, wird sie zu prüfen haben, ob das Risikoprofil in geeigneter Weise verringert werden kann beziehungsweise ob und gegebenenfalls wie stark die Kernkapitalausstattung vergrößert werden sollte. Solange die Bank gleichwohl die für alle Banken geltenden Eigenkapitalvorgaben noch erfüllt, wird man sie kaum zwingen können, tätig zu werden. Allerdings sollte die Bankenaufsicht ihre Prüftätigkeit verstärkt auf solche Grenzfälle ausrichten, und sie sollte auch nicht von vornherein ausschließen, dass eine Bank im Rahmen einer geordneten Insolvenz abgewickelt wird. Dafür gibt es inzwischen den Rahmen des Restrukturierungsgesetzes.

VII Zusammenfassung

In dieser Studie setzt sich der Kronberger Kreis mit der Frage auseinander, ob die unter dem Stichwort Basel III geplanten Veränderungen der Bankenregulierung ausreichen werden, um das Ziel einer dauerhaft höheren Finanzmarktstabilität zu erreichen, und welche weiteren Veränderungen der Finanzmarktregulierung und der Aufsicht gegebenenfalls in den Blick genommen werden sollten.

In der jüngsten globalen Finanzkrise hat sich die Kapitalausstattung vieler Banken, insbesondere einiger Großbanken, im Hinblick auf die Stabilität des Finanzsystems als bedrohlich gering erwiesen. Die überwältigende Mehrheit der deutschen und europäischen Kreditinstitute ist mit der sehr volatilen Entwicklung in der Krise im Ganzen gesehen jedoch gut zurechtgekommen.

Alle Bankengruppen haben inzwischen auf die Krise und die künftig höheren Eigenkapitalanforderungen gemäß Basel III mit einem Anheben ihrer Eigenkapitalquoten reagiert. Die risikobasierte Kernkapitalquote der deutschen Banken liegt mittlerweile bei durchschnittlich fast zwölf Prozent und somit dem Dreifachen des unter dem geltenden Regulierungsstandard von Basel II geforderten Minimums von vier Prozent. Vor dem Ausbruch der Finanzkrise operierten viele Banken, insbesondere die Gruppe der privaten Kreditbanken, aber auch Institute des Sparkassensektors, mit einer relativ knappen Kernkapitalquote. Die Kreditgenossenschaften dagegen wiesen deutlich höhere und fortwährend zunehmende Kernkapitalquoten auf.

Der Regulierungsstandard Basel III soll ab 2013 in mehreren Schritten in Kraft gesetzt werden. Das Ziel besteht darin, dass die Banken deutlich mehr Eigenkapital, insbesondere wesentlich mehr Kernkapital als bisher, vorhalten. Das ist zu begrüßen, weil damit die Stabilität des Bankensystems gestärkt werden wird. Bisher gilt eine Mindestquote der Eigenmittel in Höhe von acht Prozent der risikogewichteten Aktiva, davon die Hälfte in Form von Kernkapital. Künftig sollen die Banken zusätzlich einen Kapitalerhaltungspuffer dotieren, damit sie über ein Polster verfügen, um kleinere Verluste decken zu können, ohne dass das normale Bankgeschäft tangiert wird. Insgesamt ist vorgesehen, dass all jene Banken, die von der Aufsicht nicht als systemrelevant angesehen werden, ihre Eigenkapitalhaltung auf mindestens 10,5 Prozent anheben und zugleich die Kernkapitalkomponente wesentlich verstärken. Sehr große Banken, denen eine globale Systemrelevanz zugeschrieben wird, wie hierzulande etwa die Deutsche Bank, sollen ihre Eigenkapitalausstattung darüber hinaus um einen Zuschlag in Höhe von einem

bis 2,5 Prozentpunkte der risikobasierten Aktiva vergrößern. Die regulatorischen Anforderungen werden auch insofern verstärkt, als die den verschiedenen Arten von Bankaktiva zuzurechnenden Mindestrisikogewichte angehoben werden und damit die Bemessungsgrundlage der Eigenkapitalquoten vergrößert wird. Insgesamt gesehen sprechen die Ergebnisse einer Auswirkungsstudie dafür, dass die deutschen Banken sich langfristig darauf einstellen müssen, ihre Kernkapitalausstattung um etwa vier bis fünf Prozentpunkte anzuheben. Das wird nicht ganz einfach sein, aber immerhin kann der Prozess der Kapitalauffüllung über sechs Jahre gestreckt werden, so dass das Bankkreditwachstum nicht beeinträchtigt werden sollte.

Die Empfehlungen des Baseler Ausschusses beruhen auf dem Prinzip: Je größer das Risiko eines Wertverlustes von Aktiva, desto mehr voll haftendes Eigenkapital sollte eine Bank vorhalten. Zu den Hauptrisiken des Bankgeschäfts zählen Adressausfallrisiken (Kreditausfall, Emittentenausfall, Kontrahentenrisiko, Länderisiko), Marktpreisrisiken (Zinsänderungsrisiko, Kursänderungsrisiken) und das Liquiditätsrisiko. Die Risikomessung ist aus verschiedenen Gründen schwierig und erfordert auch auf Seiten der Bankenaufsicht hohe Expertise. Dennoch ist es richtig, die Risikobasierung in der Eigenkapitalregulierung beizubehalten, da ansonsten große strukturelle Unterschiede zwischen Banken vernachlässigt würden.

Der Kronberger Kreis macht im Rahmen dieser Studie folgende Vorschläge:

- (1) Die jüngsten Schuldenkrisen haben schlagartig verdeutlicht, dass auch Staatsanleihen zu Hochrisikopapieren werden können. Es ist daher unabdingbar, dass im Rahmen der anstehenden Regulierungsreform Basel III auch staatlichen Schuldpapieren ein positives Risikogewicht zugewiesen wird.
- (2) Der Baseler Ausschuss hat diskutiert, ob als eine zusätzliche Komponente der Eigenkapitalvorhaltung ein antizyklischer Kapitalpuffer eingeführt werden sollte, der es ermöglichte, prozyklischen Wirkungen von krisenbedingten Kapitalverlusten entgegenzuwirken. Das ist eine interessante Idee, die umgesetzt werden sollte. Allerdings sollte die Bankenaufsicht nicht ermächtigt werden, zentral zu entscheiden, zu welchen Zeitpunkten die Banken ihre Puffer in Anspruch nehmen dürfen. Das wäre ein neuer Interventionsmechanismus, der in der Praxis kaum sachgerecht zu handhaben ist. Zweckmäßiger ist es, den nach Basel III einzurichtenden Kapitalerhaltungspuffer entsprechend höher anzusetzen und es der einzelnen Bank zu überlassen, wann sie den Puffer in Anspruch nimmt.
- (3) Die nicht-risikogewichtete Kernkapitalquote (Leverage Ratio), die im Rahmen von Basel III ergänzend eingeführt werden soll, berücksichtigt die ungewichtete Bilanzsumme und setzt eine Höchstverschuldungsquote, so dass die Expansionsmöglichkeiten der Banken begrenzt werden. Es empfiehlt sich, für die deutschen Banken versuchsweise eine Leverage Ratio von etwa vier Prozent anzusetzen und diesen Wert zunächst nicht für verbindlich zu erklären, sondern einige Jahre lang zu beobachten, wie sie wirkt, und dann zu entscheiden, ob Änderungen vorgenommen werden sollten.
- (4) Die im Rahmen von Basel III zusätzlich vorgesehene Überwachung der Liquiditätsausstattung der Banken durch die Bankenaufsicht ist zweckmäßig, weil es im Verlauf einer Krise an Informationen und Transparenz mangeln kann und es somit möglich ist, dass eine Bank kurzfristig keine Liquiditätskredite von anderen Banken erhält, obwohl sie solvent ist.

- (5) Systemrelevanz von Banken ist das zentrale Problem, das zur Verhinderung künftiger Finanzkrisen angegangen werden muss. Eine Bank ist dann als systemrelevant anzusehen, wenn ihr plötzlicher Ausfall die Solvenz anderer Banken und Finanzinstitutionen bedrohen würde und somit eine Krise des Banken- und Finanzsystems insgesamt auslösen könnte. Dem durch eine zusätzliche Kapitalunterlegung in Form eines progressiven Eigenkapitalzuschlags für Systemrelevanz vorzubauen, erscheint sinnvoll. Der Zuschlag wird die Kosten der Inanspruchnahme von Bankleistungen mit dem Grad der Systemrelevanz einer Bank ansteigen lassen und damit das Wachstum der Bank bremsen. In der Logik des Ansatzes liegt, dass man notfalls eine Bank zerlegt, wenn sie eine vorgegebene Größe zu überschreiten droht. Davon ist aber abzuraten. Ein solcher Entflechtungsansatz wäre schon aus Gründen des Wettbewerbs in den internationalen Finanzmärkten nicht zu empfehlen, wenn es bei einem nationalen Alleingang bliebe.
- (6) Die im Rahmen der deutschen Bankenabgabe erhobenen Mittel werden in einem als Restrukturierungsfonds bezeichneten Sondervermögen akkumuliert und sollen in künftigen Krisen zur Rettung von systemrelevanten Banken verwendet werden. Die Bankenabgabe hat keine positive Lenkungswirkung, sorgt jedoch insgesamt durch die Verteuerung der Banktätigkeit für eine Schrumpfung des deutschen Geschäftsbankensystems. Wettbewerbsnachteile im internationalen Vergleich sind nicht auszuschließen. Die Bundesregierung sollte in Erwägung ziehen, den Banken ihre geleisteten Abgabebeträge zumindest im Zeitraum 2013–2019, also während der schrittweisen Einführung von Basel III, auf ihre Eigenkapitalvorhaltung anzurechnen.
- (7) Eine Finanztransaktionsteuer, die sämtliche Finanzmarkttransaktionen einheitlich besteuert, würde nicht allein die Gewinne aus hochfrequenter Finanzspekulation verringern, sondern sämtliche Finanztransaktionen belasten. Dabei besteht durchaus ein gesamtwirtschaftliches Interesse an der Existenz von Spekulation, da sie die Signalwirkung des Preismechanismus auf Wettbewerbsmärkten sichert. Von der Finanztransaktionsteuer geht keine gezielte Lenkungswirkung im Sinne einer Verringerung des systemischen Risikos aus. Stattdessen kommt es wie bei einer Bruttoumsatzsteuer zu einer kaskadenartigen Mehrfachbesteuerung, die verzerrend wirkt. Aus diesen Gründen ist eine Finanztransaktionsteuer abzulehnen.
- (8) Die vom Internationalen Währungsfonds vorgeschlagene Finanzaktivitätssteuer ist eine Kombination aus einer Gewinnsteuer und einer Lohnsummensteuer für Banken und andere Finanzinstitute. Im Gegensatz zur Finanztransaktionssteuer ist die Finanzaktivitätssteuer günstiger zu beurteilen. Gleichwohl hätte auch sie den Nachteil, dass sie international abgestimmt sein müsste und dass sie dem Finanzsektor Mittel entzieht, die für den Aufbau einer belastbareren Eigenkapitalausstattung dringend erforderlich wären.
- (9) Eine der Lehren aus der Finanzkrise besteht darin, die Bankenaufsicht nicht nur auf die mikroökonomische Sicht zu beschränken, sondern auch die makroökonomischen Zusammenhänge auf Banken- und Finanzmärkten zu berücksichtigen. Deshalb sind regelmäßig durchzuführende europäische Stresstests eingeführt und der neu gegründete Europäische Ausschuss für Systemrisiken mit der makroprudenziellen Aufsicht in der Europäischen Union betraut worden. Die Stresstests sollten aussagefähiger angelegt werden, indem Umschuldungen eines Landes nicht a priori ausgeschlossen werden. Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken andererseits ist zu groß angelegt worden, so dass frühzeitige vertrauliche Warnungen nicht zu erwarten sind. Es wäre besser gewesen, den nationalen Zentralbanken und der EZB die Aufgabe der Makroaufsicht direkt zu übertragen.
- (10) Was die deutsche Bankenaufsicht angeht, so ist die bisher gegebene Aufteilung zwischen Deutscher Bundesbank und BaFin nicht optimal. Besser wäre es, die Aufsicht in einer einzigen Institution zu konzentrieren. Damit die Bankenaufsicht künftig zu erwartende Risiken beurteilen kann, stellen regelmäßige Stresstests ein geeignetes Instrument dar, um die Widerstands- und Überlebensfähigkeit von Banken im Falle ungünstiger Finanzmarktentwicklungen abzuschätzen. Die Veröffentlichung der Ergebnisse der Stresstests kann zwar dazu führen, dass die Tests aufgeweicht werden. Dem ist zu begegnen, indem in künftigen Tests auch größere Krisenfälle, wie beispielsweise die Umschuldung eines Landes, und die daraus resultierenden Effekte auf den Bestand an Staatsanleihen in den Bankbilanzen berücksichtigt werden.

In der Abwägung von Regulierung und Besteuerung im Bankensystem spricht sich der Kronberger Kreis für anspruchsvollere Eigenkapitalanforderungen aus. Auf diese Weise lässt sich am ehesten das Problem von Marktversagen im Sinne eines Systemrisikos mildern.

Literaturverzeichnis

Bank for International Settlements (2011), *Measures for Globally Systemically Important Banks agreed by the Group of Governors and Heads of Supervision*, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2010a), *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2010b), *Results of the Comprehensive Quantitative Impact Study*, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2009), *International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring*, Consultative Document, Basel.

Committee of European Banking Supervisors (2010), *Aggregate Outcome of the 2010 EU Wide Stress Test Exercise Coordinated by CEBS in Cooperation with the ECB*, unter: <http://stress-test.cebs.org/documents/Summaryreport.pdf>.

Deutsche Bundesbank (2011), *Ansätze zur Messung und makroprudentiellen Behandlung systemischer Risiken*, Monatsbericht März 2011, S. 39–54.

Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Großunternehmen (2010), *Schlussbericht*, Bern.

Financial Stability Board (2010), *Reducing the Moral Hazard Posed by Systemically Important Financial Institutions*, FSB Recommendations and Time Lines.

Handelsblatt (Online-Ausgabe) vom 01.02.2011, *Warum Banken nicht system-relevant sein wollen*.

IMF (2010), *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Final Report for the G-20, Washington D.C.

Krahen, J.P. und H. Siekmann (2010), *Stellungnahme zum Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjäh-*

rungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung („Restrukturierungsgesetz“), Policy Platform Report, Frankfurt/Main.

Kronberger Kreis (2009), *Lehren der Finanzmarktkrise*, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, Nr. 106, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), *Chancen für einen stabilen Aufschwung*, Jahresgutachten 2010/11, Paderborn.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Das Erreichte nicht verspielen*, Jahresgutachten 2007/08, Paderborn.

Tobin, J. (2001), *Die wahre Idee der Tobin-Tax*, Financial Times Deutschland vom 11.09.2001, S. 35.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010), *Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht*, Gutachten Nr. 03/10, Berlin.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)</p> <p>51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)</p> <p>50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)</p> <p>49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)</p> <p>48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)</p> <p>47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)</p> <p>46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)</p> <p>45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)</p> <p>44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)</p> <p>43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)</p> <p>42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)</p> <p>41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)</p> <p>40 Gute Gemeindesteuern (2003)</p> <p>39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)</p> <p>38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)</p> <p>37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)</p> <p>36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)</p> <p>35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)</p> <p>34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)</p> <p>33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) <i>auch auf Englisch</i></p> <p>32 Globalisierter Wettbewerb (1998)</p> <p>31 Sozialunion für Europa? (1996) <i>auch auf Englisch</i></p> <p>30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)</p> <p>29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)</p> <p>28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)</p> <p>27 Zur Reform der Hochschulen (1993)</p> <p>26 Privatisierung auch im Westen (1993)</p> | <p>25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) <i>auch auf Englisch und Französisch</i></p> <p>24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)</p> <p>23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)</p> <p>22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)</p> <p>21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)</p> <p>20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)</p> <p>19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)</p> <p>18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)</p> <p>17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)</p> <p>16 Das soziale Netz reißt (1988)</p> <p>15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)</p> <p>14 Reform der Alterssicherung (1987)</p> <p>13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)</p> <p>12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)</p> <p>11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)</p> <p>10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)</p> <p>9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)</p> <p>8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)</p> <p>7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)</p> <p>6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)</p> <p>5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)</p> <p>4 Mehr Markt im Verkehr (1984)</p> <p>3 Mehr Beteiligungskapital (1983)</p> <p>2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)</p> <p>1 Mehr Mut zum Markt (1983)</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (104)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Juergen B. Donges

Universität zu Köln, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirt. Entwicklung, Mitglied des Wiss. Beirats versch. Forschungsinstitute im In- und Ausland.



Prof. Dr. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Universität Freiburg, Leiter des Walter Eucken Instituts, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Wernhard Möschel

Universität Tübingen, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission, ehem. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.



Prof. Dr. Manfred J. M. Neumann

Universität Bonn, ehem. Präsident der Nordrhein-Westfäl. Akademie der Wissenschaften und der Künste, ehem. Vorsitzender des Wiss. Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Universität Frankfurt am Main, House of Finance, Research Fellow am Center for Economic Policy Research, London, ehem. Senior Economist am Federal Reserve Board Washington D.C.

Die globale Finanzmarktkrise 2007–2009 hat gezeigt, wie stark ganze Volkswirtschaften von der Stabilität eines reibungslos funktionierenden Finanzsystems abhängen. Problematisch ist beispielsweise die Systemrelevanz einzelner Akteure, da diese im Notfall mit öffentlichen Mitteln gerettet werden müssen. Um die Regulierung der Finanzmärkte zu verbessern, wurden bereits einige Maßnahmen beschlossen. Doch reichen diese aus? Können Finanzmarktkrisen in der Zukunft so tatsächlich verhindert werden?

Der Kronberger Kreis bewertet in dieser Studie die wichtigsten Konzepte zur Regulierung der Finanzmärkte und unterbreitet eigene Vorschläge. Eingehend behandelt werden unter anderem die Eigenkapitalanforderungen für Banken nach Basel III, die Bankenabgabe, die Finanztransaktionsteuer, die Besteuerung von Umsatz oder Finanzaktivität und die Ausgestaltung der Bankenaufsicht.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelssetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis die wirtschaftspolitische Diskussion mit. Einige Elemente seiner sorgsam abgestimmten Vorschläge finden sich in der Gesetzgebung wieder.