

AUS DER BANKEN- UND FINANZGESCHICHTE

Bankenregulierung stärker prinzipienorientiert ausgestalten

Die Baseler Eigenkapitalstandards brauchen ein „Redesign“ – Nach den Risikopuffern müssen nun die Risiken fokussiert werden

Von Stephan Paul

Börsen-Zeitung, 1.6.2011
„Epochenwende“, „Umbruch“, „Zäsur“ – in den Kommentaren zu den im Dezember 2010 veröffentlichten Vorschlägen des Baseler Bankenausschusses für neue Eigenkapital- und Liquiditätsregeln (Basel III) wurden Formulierungen gewählt, die auf dramatische Veränderungen in der Bankenregulierung deuten. Diese waren nach der schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit auch erwartet worden. Die Rettungsaktionen für die nationalen Kreditwirtschaften haben die Verschuldung zahlreicher Staaten in kaum mehr tragbarer Weise erhöht, das Vertrauen in das Eurosystem erschüttert und in Griechenland sogar politische Unruhen ausgelöst. Folgerichtig wurden in der Öffentlichkeit regulatorische Konsequenzen zur künftigen Verhinderung von Krisen angemahnt.

In diesem Beitrag werden Zweifel vorgebracht, ob „Basel III“ wirklich ausreichend zu diesem Ziel beiträgt. Die „neue“ Regulierung besteht nämlich im Wesentlichen in einer Fortsetzung traditioneller Aufsichtskonzepte, die sich – so wird mit einem wirtschaftsgeschichtlichen Rückblick schnell deutlich – jedoch überlebt haben.

Regulierungskern

Kernstück des neuen Standards ist die Erhöhung und Härtung des von Kreditinstituten mindestens vorzuhaltenden regulatorischen Eigenkapitals (auf die neuen Liquiditätsregeln kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden). So wird die von den Banken als Untergrenze geforderte Quote des Kernkapitals (Tier 1) von bisher 4 auf 6% der risikogewichteten Aktiva angehoben. Der darin vorzuhaltende Anteil des „harten“ Kernkapitals steigt stufenweise ab 2013 von jetzt 2 auf letztlich 4,5% an (1,5% sind dann noch „weiches“ Kernkapital).

Die bislang gültige Mindest-Gesamtkapitalquote von 8% bleibt somit zwar unangetastet, allerdings ändert sich ihre Zusammensetzung. Während Kern- und Ergänzungskapital derzeit je 4% ausmachen, bleiben aufgrund der erhöhten Tier-1-Anforderung künftig nur noch 2% für das Ergänzungskapital. Das Drittrankingkapital für Handelsbuchinstitute entfällt künftig. Zudem müssen Banken ab 2016 einen „Kapitalerhaltungspuffer“ aus hartem Kernkapital aufbauen, der bis 2019 auf 2,5% aufgestockt sein soll und dessen Unterschreitung zum Verbot von Ausschüttungen führen kann.

Zusätzlich zu den Mindest-Eigenkapitalquoten und dem Kapitalerhaltungspuffer wird ein „antizyklischer Kapitalpuffer“ eingeführt, der in (konjunkturell) „guten“ Zeiten aufgebaut und in „schlechten“ aufgezehrt werden soll. Für diese in den Details noch festzulegende Verlustausgleichsreserve, die z.B. am Verhältnis des Kreditwachstums zum BIP anknüpfen könnte, ist eine Bandbreite zwischen 0 und 2,5% der risikogewichteten Aktiva vorgesehen. Systemrelevante Banken („Sifis“, systemically important financial institutions) müssen damit rechnen, mit einer noch darüber hinaus reichenden Eigenkapitalanforderung belegt zu werden (und/oder sie werden schärfer beaufsichtigt).

Kredite zu stark belastet

Durch diese Regeln wird neben dem Investment Banking auch das „normale“ Kreditgeschäft der Banken belastet, denn die Baseler Anforderungen verstärken pauschal den Risikoträger – und hier liegt das Hauptproblem der neuen Regulierung. Bereits nach Basel II waren Kreditrisiken weitaus stärker mit Eigenmitteln zu unterlegen als Exposures im Markttrisikobereich. Die Verdoppelung des vorzuhaltenden Kernkapitals auch in diesem Bereich wirkt sich in absoluten Beträgen dementsprechend stark aus.

Wertet man die Geschäfts- und Risikoberichte der größten Banken weltweit aus, dann zeigt sich, dass die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen für Kreditrisiken selbst unter den extremen Bedingungen der Finanzkrise viel zu reichlich bemessen waren. 90% des Sample aus

150 europäischen und amerikanischen Banken verloren 2009 durch Kreditverluste maximal 24% des hinterlegten Kapitals. Schlagend geworden Handelsverluste beschädigten das Eigenkapital dagegen um 79%.

In absoluten Zahlen standen regulatorisch erforderliches und tatsächlich aufgezehrtes Eigenkapital mit Blick auf Kreditrisiken im Verhältnis 749/34 Mrd. Euro, bei Marktrisiken 335/124 Mrd. Euro (Erlebach/Grasshoff/Berg 2010). Der Vergleich von regulatorischen und ökonomischen Modellen zur Kalkulation der notwen-

deren wurde gegen die Forderung der Vertreter der Wissenschaft keine feste Quote festgelegt, vielmehr die Bankenaufsicht ermächtigt, den Banken innerhalb eines weiten Rahmens die Unterhaltung von Eigenkapital abzuverlangen.

Fehlende Begründung

Erst in dem auf dem Kreditwesengesetz von 1961 fußenden Grundsatz I der Bankenaufsicht wurde 1962 das Kreditvolumen der Banken auf das 18fache ihres haftenden Eigenkapitals begrenzt – ohne zwingende Begründung. Die Bundesbank wies lediglich darauf hin, dass sie die Parameter der Risikoklassen und zugehörigen Bonitätsgewichte aufgrund „umfangreiche(r) bankstatistische(r) Reihenuntersuchungen abgeleitet“ habe.

Selbst wenn sich Anfang der sechziger Jahre Ausfallquoten ergeben haben sollten, die den Eigenkapitalverbrauchsquoten des Grundsatzes I entsprechen hätten, so ist ihre „Verweildauer“ seither jedoch kaum zu erklären. Im Laufe der Zeit wurden zwar weitere Risikokomplexe an das Eigenkapital angebunden (so nach der Herstatt-Krise 1974 das Währungsrisiko) und die Vorschriften auf die Kreditinstitutionsgruppe bezogen (Konsolidierung). Nur einmal (1993) erfolgte indes eine – wiederum nicht durch empirische Studien gerechtfertigte – pauschale Absenkung der Kreditvergabemöglichkeiten auf das 12,5fache des haftenden Eigenkapitals. Diese Eigenkapitalunterlegungspflicht in Höhe von 8% (wenn auch bei deutlich anders zu quantifizierenden Risikoaktivita) hat auch nach dem Basel-II-Akkord ihre Gültigkeit behalten.

Darüber hinaus ist die Geschichte der Bankenrisiken auch eine der gezielten Umgehungen (regulatorischer Arbeit) speziell der Eigenkapitalnormen. Hierzu zählten z.B. die Verlagerungen von Ausfallrisiken aus reguliertem Buchkredit in das bis zur 4.KWG-Novelle 1993 unregulierte Wertpapiergeschäft hinein. Im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzmarktcrisis sticht die Auslagerung von Geschäften auf Zweckgesellschaften hervor, die zumeist kurzlaufende Wertpapiere (wie Commercial Paper) begaben, die durch Forderungen gedeckt waren, die die Banken aufgekauft hatten (Asset Backed Securities). Die Kreditinstitute gaben für die Effekten Liquiditätszusagen, für die, da überwiegend mit einer Laufzeit unter einem Jahr ausgestattet, keine Eigenkapitalunterlegung vorgeschrieben war – was sich erst mit der Einführung von Basel II und dem Ende entsprechender Übergangsvorschriften mit Beginn des Jahres 2008 änderte.

Hinzu kommt: Die pauschale Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen benachteiligt vor allem das deutsche Finanzsystem, denn hier dominiert im Gegensatz zur US-amerikanischen Kapitalmarktorientierung die Finanzierung der mittelständisch geprägten Realwirtschaft über klassische Buchkredite. Dies löst – wie schon im Vorfeld der Finanzmarktcrisis – einen Anreiz zum „Hase-und-Igel-Spiel“ zwischen Aufsehnern und Beaufsichtigten in Form der Substitution von Kredit durch (gleichartige) Markttrisiken aus.

Aus den Normenumgehungen in der Vergangenheit ist als Konsequenz vor allem zu ziehen: Das Schwergewicht der Regulierung (wie im Entstehungsprozess von Basel II schon angedacht) muss auf die Säulen 2 und 3, also hin zu einer Verstärkung der qualitativen Aufsicht in Form von Prüfungen des Risikomanagements einerseits, der Ermöglichung einer Marktdisziplinierung andererseits, verlagert werden.

In Form der 2009 und 2010 novelierten MaRisk haben die qualitativen Anforderungen der Säule 2 von Basel II/III an Risikomessung, -steuerung, -kontrolle und -reporting in die Regulierung Einzug gehalten. In diesem Bereich, in dem „wenig mit dem Zollstock nachgemessen werden kann“, bleibt die Formulierung von Regeln notgedrungen vage („angemessen“, „wesentlich“, „nachvollziehbar“), sodass die Beaufsichtigten weite Handlungsspielräume besitzen. Dies zieht die Gefahr verborgener Handlungen einerseits und die Ge-

fahr ungleicher Behandlung andererseits nach sich.

Mit dem über die Prüfung starrer Regeln hinausgehenden aufsichtlichen Handeln wird demnach ein immer größeres Diskussionsfeld zwischen Aufsehnern und Beaufsichtigten eröffnet. Hier besteht die Herausforderung darin, zu gerichtsfesten Entscheidungen auch dort zu kommen, wo es an Industriestandards oder Best Practices und mitunter auch Handlungsempfehlungen aus der Wissenschaft (noch) mangelt. Gerade in dieser neuen Welt ist es von erheblicher Bedeutung, dass die Aufsicht nicht gegeneinander ausgespielt werden kann, sondern sich eine starke – so weit wie möglich unabhängige – Institution gegen den Lobbydruck stellt.

Der Vielzahl von Regulierungsbehörden wird ein dementsprechend großer Anteil an der Entstehung und Entwicklung der schweren Krise der Commercial Banks und S&Ls in den USA zugeschrieben, bei der zwischen 1980 und 1994 über 1.600 Konkurse zu verzeichnen waren. Spezifisches Merkmal des amerikanischen Bankensystems war das Dual Banking: Sowohl der Comptroller of the Currency, die landesweite Aufsichtsbehörde, als auch die jeweiligen (50!) State Banking Departments als Kontrollorgane der einzelnen Bundesstaaten waren berechtigt, die Erlaubnis zum Betreiben eines Kreditinstituts zu erteilen – mit entsprechenden Auswirkungen auf die regulatorischen Rahmenbedingungen.

Aufsichts-Luxus

Nur die National Banks waren verpflichtet, dem Federal Reserve System beizutreten, gekoppelt mit einer Mitgliedschaft in der Bundeseinlagenversicherung Federal Deposit Insurance Corporation. Diese beaufsichtigte die Kreditinstitute ebenso wie das Office of the Comptroller of the Currency, u.a. mit dem Ratingssystem „Camel“, das als qualitative Komponenten z.B. eine aufsichtliche Einschätzung des Managements der Bank enthielt. Das unabgestimmte Nebeneinander mehrerer Regulierungsinstitutionen, das erst Anfang der neunziger Jahre beseitigt wurde, zeigte sich in unterschiedlichen Eingriffszeitpunkten und -maßnahmen, teilweise auch einem „Sichverlassen“ auf die jeweils andere(n) Behörde(n).

Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass sich Deutschland noch immer den „Luxus“ von zumindest zwei Aufsichtsbehörden erlaubt, der nach den jüngsten Beschlüssen der Koalition auch beibehalten wird – allerdings soll es „künftig klare Zuständigkeiten“ geben. Doch warum sollte dieses Mal klappen, was vor zwei Jahren bei der Verabschiedung einer „Aufsichtsrichtlinie“ misslang? Gerade für eine effektive qualitative Aufsicht ist eine entsprechende institutionelle Unterfütterung unabdingbar, die nicht zuletzt aufgrund der empirisch belegten Kompetenzvorsprünge sachgerechterweise in einer Konzentration der Aufsicht bei der Bundesbank bestanden hätte.

Mit den Regelungen der dritten Baseler Säule wird angestrebt, den Finanzmarktteilnehmern ein genaueres Bild über die tatsächliche Rendite-Risiko-Position des jeweiligen Kreditinstituts zu vermitteln. Durch diese Publizitätsregulierungen soll

in einer Gesamtsicht gerade (potenziellen) Investoren die sachgerechte(re) Anpassung ihrer risikoorientierten Renditeforderungen ermöglicht werden. Da diese spiegelbildlich die Kapitalkosten der Banken bestimmen, verspricht sich Basel hiervon einen disziplinierenden Einfluss auf den „Risikoappetit“ der Bankleitungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Investoren unversicherte Fremd- oder Hybridkapitalpositionen (z.B. nachrangige Verbindlichkeiten, Contingent Convertibles etc.) unterhalten.

Einerseits taucht auch in den Forderungen der Politik mit Blick auf regulatorische Konsequenzen der Finanzmarktcrisis gebetsmühlenartig diejenige nach „Mehr Transparenz“ („der Banken“, „der Produkte“ usw.) auf. Andererseits hat man aber – so im Oktober 2008 – gerade die Möglichkeiten des Abweichens vom Prinzip der Marktbewertung von Finanzinstrumenten erweitert. Doch statt einer Festigung wäre viel eher eine Beseitigung der hier zu Lande im HGB seit Jahrzehnten verankerten Bewertungsprivilegien der Branche durch umfangreiche Möglichkeiten zur Legung und Auflösung stiller Reserven notwendig. Denn allenfalls für Kleinsparer mag es heute noch zutreffen, dass sie volatile (Quartals-)Ergebnisse einer Bank nicht verkraften und sofort einen Bank Run beginnen würden. Vielmehr hat gerade diese Krise gezeigt, dass sich die Unsicherheiten der professionellen Kapitalmarktteilnehmer dann verschärfen, wenn über die Gewinne oder besser Verluste einer Bank gemutmaßt wurde.

Eine frühzeitige, offene Informationsspolitik hat dagegen – auch bei drastischen Wertberichtigungen und Abschreibungen – eher stabilisierenden Charakter als Gerüchte und Spekulationen über mögliche stille Lasten, denn Informations- und nachfolgende Vertrauensschocks sind der Auslöser schwerer Krisen. Bank Runs können nur dann verhindert werden, wenn Investoren Bonitätsdifferenzen zwischen den Banken registrieren und sanktionieren können. Werden diese eingebettet, droht viel eher die Gefahr, ein Haus für so gut oder eben schlecht wie das andere zu halten („Homogenitätsthese“) und damit kollektiv das Vertrauen gegenüber allen Kreditinstituten zu verlieren („Headline-Risiko“). Der vermeintliche Markt entpuppt sich insofern als reiner Managerschutz. Daher sind statt der Klagen über einen Mangel an Marktpreisen für bestimmte Finanzinstrumente Initiativen zur Standardisierung von Bewertungsmodellen als deren Substitute dringend notwendig.

Erwünschte Prozyklik

Gegen eine Bewertung von Kredit- oder Wertpapierbeständen, die sich möglichst nah an aktuellen Ratings oder Marktpreisen orientiert, wird vor allem deren prozyklische Wirkung auf das Accounting und damit auch das regulatorische Eigenkapital der Banken ins Feld geführt. Grundsätzlich ist diese Prozyklik jedoch bis zu einem gewissen Grade gewünscht, denn gerade die angesprochenen Bankenrisiken der achtziger/neunziger Jahre in den USA und Japan haben gezeigt, welche volkswirtschaftlichen Schäden über lange Zeiträume hinweg drohen, wenn die (Eigenkapital-)Bremse für das Kreditge-

schäft nicht rechtzeitig und fest genug angezogen wird. Materiell vorhandene, bilanziell aber kaschierte Probleme werden aufgestaut, um letztlich weitaus größere Schäden als bei einer frühzeitigen Bekämpfung auszulösen (Sektorkoreffekt).

Bankspezifische Bilanzierung?

In den USA ist hier insbesondere die Einführung bankspezifischer „Regulatory Accounting Principles“ (RAP) zu nennen, die 1982 die „Generally Accepted Accounting Principles“ für diese Branche außer Kraft setzten. Danach konnten z.B. Verluste beim Verkauf von Hypothekendarlehen oder Wertpapieren unter Buchwert nicht mehr im Jahr des Verkaufs aufwandswirksam werden, vielmehr ließ sich die Verbuchung des Verlusts um bis zu zehn Jahre hinauszögern. In Japan erließen die Aufsichtsbehörden bis 1992 eine strikte Informationssperre im Hinblick auf Problemkredite und Schief-

Das IBF

Auftrag des Instituts für bankhistorische Forschung e.V. (IBF), das die in loser Reihe erscheinenden Beiträge „Aus der Banken- und Finanzgeschichte“ initiiert, ist die wissenschaftliche Aufarbeitung und Vermittlung der historischen Entwicklung unseres Geld- und Finanzwesens.

► Informationen zu den Publikationen, Veranstaltungen und sonstigen Aktivitäten des Instituts unter www.ibffrankfurt.de

lagen im Bankensektor und gingen erst danach zu einer schrittweisen Annäherung an das tatsächliche Ausmaß der Krise über. So wurden als „non-performing“ zunächst nur Forderungen ausgewiesen, bei denen über sechs Monate hinweg keine Zinszahlungen erfolgt waren; restrukturierte Kredite waren explizit ausgeschlossen – ebenso wie Auslandsforderungen und Kredite von Near Banks. Zudem wurde den Banken im August 1992, d.h. zum Zeitpunkt eines absoluten Nikkei-Tiefstandes, die Aussetzung des sonst obligatorischen Niederwertprinzips bei der Bewertung ihrer Aktienbestände gestattet.

Sowohl die US-amerikanische als auch die japanische Bankhistorie zeigen: Weder ein Beschönigen oder Verschleiern noch ein Zurückhalten von Kriseninformationen im Sinne einer „dosierten Schocktherapie“ kann eine Krise verhindern oder auch nur aufhalten. Will man im Übrigen den prozyklischen Einfluss der Rechnungslegung nicht zu groß werden lassen, könnte man sie von der regulatorischen Eigenkapitalrechnung der Banken entkoppeln.

Umdenken nötig

Zumal die Kreditwirtschaft derzeit schon eine der am stärksten regulierten Branchen ist, erfordern die Erfahrungen vergangener Finanzmarktcrisis weder eine vollständige „Entsorgung“ ordnungspolitischer Grundsätze noch einen kompletten Umbruch in der Bankenaufsicht. Eine graduelle Anpassung im Sinne eines „Redesigns“ ist jedoch erforderlich in Bezug auf die bankaufsichtlichen Regeln. Diese müssten stärker prinzipienorientiert ausgestaltet und auf ihren materiellen Kern konzentriert werden. Der Staat sollte nicht mehr, sondern weniger Sachverhalte, diese aber grundsätzlicher regeln und die Einhaltung dieser Regeln strenger kontrollieren.

Die bis zur Einführung von Basel III verbleibende Zeit sollte von den Regulatoren genutzt werden, nach einer Erhöhung der Anforderungen an den Risikopuffer der Banken nun auch die andere Seite der „Waage“ der Risikotragfähigkeit zu verändern. Die Vermeidung der nächsten Krise muss der präventiven Kontrolle von Strategie, Messung, Steuerung und Kontrolle der von Banken eingegangenen Risiken eine stärkere Bedeutung geben.

DER AUTOR

Kritiker der Regulierung



Stephan Paul

BZ – Professor Dr. Stephan Paul hat seit 2000 den Lehrstuhl für Finanzierung und Kreditwirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum inne, ist u.a. wissenschaftlicher Leiter des Arbeitskreises „Finanzierung“ der Schmalenbach-Gesellschaft und des Bochumer Institut für kredit- und finanzwirtschaft. In der Forschung widmet sich Paul der Regulierung und dem Risikomanagement von Kreditinstituten sowie der Mittelstandsfinanzierung. Seit dem letzten Jahr ist er Gutachter und Berater des CRIS Special Committee of the Financial, Economic and Social Crisis des EU-Parlaments. Von den Studierenden der Fakultät wurde sein Team bereits zweimal zum „Lehrstuhl des Jahres“ gewählt. (Börsen-Zeitung, 1.6.2011)

digigen Eigenkapitalbeträge im Kreditrisikobereich zeigt, dass die ökonomischen Modelle der Banken das zu hinterlegende Kapital erheblich niedriger ansetzen als der Regulator. Im Markttrisikobereich ergibt sich umgekehrt ein deutlich höherer Betrag als in den regulatorischen Vorgaben.

Ohne an dieser Stelle entscheiden zu können, ob eher die bankinterne Sichtweise auf die beiden Risikokomplexe oder aber die der Aufsicht „richtig“ ist, wird doch deutlich, dass man von einer wirklichen Epochenwende oder einem Quantensprung in der Regulierung erst dann sprechen kann, wenn die Risikomessung, -steuerung und -kontrolle der Kreditinstitute stärker als bisher von der Aufsicht fokussiert wird.

Sicherlich sind in der öffentlichen Diskussion verschärfte Eigenkapitalvorschriften leichter zu kommunizieren als z.B. Vorgaben für Details von internen Risikomodellen. Aber die Politik macht es sich zu einfach, wenn sie zur Stärkung der Risikotragfähigkeit weiter in bisherigen Sinne den Risikopuffer der Banken erhöht, also Veränderungen primär in der ersten Baseler Säule vornimmt. Die Regulierungsgeschichte zeigt nämlich, dass sowohl die Einführung als auch nachfolgende Veränderungen dieser Eigenkapitalnormen zwar immer wieder Krisenreflex waren, sie jedoch bis heute sowohl theoretisch als auch empirisch auf sehr „wackeligem“ Fundament stehen.

In Deutschland wurde als Antwort auf die schwere Bankenkrise 1931 nach umfangreichen Vorarbeiten einer Untersuchungskommission in das Reichsgesetz über das Kreditwesen 1934 eine Vorschrift zur Eigenkapitalausstattung aufgenommen. Diese war jedoch vor dem Hintergrund der erlebten Liquiditätsengpässe zum einen auf das Verhältnis von Fremdzug zu Eigenkapital ausgerichtet. Zum an-

Literatur zum Thema

- Kopper, Ch. (1995): Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus – Bankenpolitik im Dritten Reich 1933 – 1939, Bonn.
- Bonn, J.K. (1998): Bankenrisiken und Bankenregulierung, Wiesbaden.
- Erlebach, J./ Grasshoff, G./ Berg, T. (2010): Die Effekte von Basel III, in: Die Bank, Heft 10, S. 54 – 58.
- Paul, S. (2011a): Umbruch der Bankenregulierung: Die Entwicklung des Baseler Regelwerks im Überblick, in: Hofmann, G. (Hrsg.): Basel III und MaRisk, Frankfurt/M., im Druck.
- Paul, S. (2011b): Sprünge - Konjunktureller Aufschwung, Krise des Eurosystems, Zäsur in der Bankenregulierung, in: Institut für kredit- und finanzwirtschaft: wissen & handeln 10, Bochum, http://www.ruhr-uni-bochum.de/fin-kred/dl/wissen_und_handeln_10.pdf.
- Reinhart, C. / Rogoff, K.S. (2010): Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, München.
- Rudolph, B. (2010): Die internationale Finanzkrise als Anstoß für Weiterentwicklungen im Risikocontrolling der Banken und Reformen der Bankenregulierung, in: zfbf, Sonderheft 6, S. 122 – 149.