

International einheitliche Bankenaufsicht nach der Finanzmarktkrise

Prinzipienorientiert statt starrer Regeln

UNIV.-PROF. DR. THOMAS HARTMANN-WENDELS, KÖLN

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

Die Finanzmarktkrise hat Schwächen in der Bankenaufsicht deutlich werden lassen. Es gibt mindestens vier Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der Bankenaufsicht: Benötigt wird erstens eine stärker an Prinzipien orientierte Bankenaufsicht, anstatt starrer Regeln für die Eigenmittelunterlegung. Zweitens muss künftig systemischen Risiken größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es reicht nicht aus, die Stabilität von Banken isoliert in den Blickwinkel zu nehmen. Dritt-

tens wurden Risiken auf nicht von der Regulierung erfasste Zweckgesellschaften ausgelagert, was die Frage aufwirft, inwieweit die Regulierung ausgedehnt werden muss. Und schließlich gehört viertens die Organisation der Bankenaufsicht auf den Prüfstand. Dies betrifft national die Zusammenarbeit zwischen Bundesbank und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und international die Schaffung einer harmonisierten Aufsichtspraxis, um das Abwandern risikoreicherer Geschäfte in weniger streng regulierte Länder zu verhindern.

DER AUTOR:

Univ.-Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels, Köln



ist seit 1999 Direktor des Seminars für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Bankbetriebslehre an der Universität zu Köln und außerdem geschäftsführender Direktor des Instituts für Bankwirtschaft und Bankrecht sowie des Forschungsinstituts für Leasing.

E-Mail: hartmann-wendels@wiso.uni-koeln.de

Von Regeln zu Prinzipien

Bankaufsichtliche Vorschriften beruhen in Deutschland klassischerweise auf quantitativ formulierten Regeln. Ein Beispiel hierfür ist der Kreditrisikostandardansatz in der Solvabilitätsverordnung (SolvV). Die Eigenmittelunterlegung für einen Kredit wird als Produkt aus dem Kreditvolumen, dem Risikogewicht (in Abhängigkeit von der Art des Schuldners und seiner durch Rating-Agenturen gemessenen Bonität) und dem Solvabilitätskoeffizienten (8 Prozent) be-

stimmt. Alle Eingangsgrößen sowie die Verknüpfung dieser Eingangsgrößen zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderung sind genau definiert und belassen so gut wie keinen Interpretationsspielraum. Der Vorteil eindeutiger quantitativer Regeln liegt darin, dass deren Einhaltung relativ leicht überprüft werden kann. Dies schafft Rechtssicherheit für die Kreditinstitute und für die Bankenaufsicht. Da eine Verletzung der Vorschriften weitgehend zweifelsfrei feststellbar ist, können daran zwingende Sanktionen geknüpft werden. Andererseits fehlt der Bankenaufsicht die Möglichkeit, einzugreifen, wenn deutlich wird, dass trotz Einhaltung der aufsichtlichen Vorschriften die Risikosituation einer Bank sich kritisch zu entwickeln droht.

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

Die aktuelle Finanzmarktkrise hat die Schwächen einer auf quantitativen Vorgaben beruhenden Bankenaufsicht deutlich gemacht. Es ist bislang nicht bekannt geworden, dass ein Kreditinstitut quantitativ formulierte aufsichtliche Vorschriften verletzt hätte, dennoch wird es immer deutlicher: einige Kreditinstitute haben Risiken angehäuft, die in keinem ausgewogenen Verhältnis zur Eigenkapitalausstattung stehen. Die Unzulänglichkeiten starrer, rein quantitativer Regeln sind auch schon vor der Finanzmarktkrise erkannt worden und haben dazu geführt, dass in den letzten Jahren zunehmend aus dem bankinternen Risikomanagement gewonnene Größen verwendet werden dürfen. Die Bankenaufsicht beschränkt sich hierbei auf die Formulierung allgemeiner Prinzipien und die Kontrolle der Angemessenheit der internen Risikomessmethoden. Mit dieser Entwicklung will man bankinternes Risikomanagement und externe Regulierung näher zusammenführen und den Banken einen Anreiz geben, bessere Risikomanagementsysteme zu entwickeln.

Der bislang weitestgehende Vorstoß zu einer prinzipienorientierten Bankenaufsicht sind die als Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP) bezeichneten Anforderungen an die internen Prozesse von Banken zur dauerhaften Sicherstellung der Risikotragfähigkeit, die Bestandteil der MaRisk sind.¹⁾ Gemeinsam mit den Grundsätzen für die laufende Überprüfung und Beurteilung dieser Prozesse durch die Bankenaufsicht (Supervisory Review and Evaluation Process, kurz SREP) bilden sie das aufsichtliche Überprüfungsverfahren (Supervisory Review Process, kurz SRP). Der ICAAP ist ein flexibler Handlungsrahmen, der weitgehend auf die Formulierung von Detailregelungen und konkreten Steuerungsvorgaben verzichtet. Kernelement der Risikotragfähigkeitsrechnung ist die Gegenüberstellung des Gesamtrisikoprofils und des Risikodeckungspotenzials einer Bank. Im Gegensatz zu den internen Risikomodeln haben die Kreditinstitute hinsichtlich der Quantifizierung ihres Ge-

samtrisikoprofils Methodenfreiheit. Das heißt, es werden weder ein bestimmtes Risikomaß wie der Value-at-Risk (VaR) vorgegeben noch konkrete Anforderungen an den Daten-Input gestellt. Auch für die Definition des Risikodeckungspotenzials gibt es, anders als für das regulatorische Eigenkapital, keine expliziten Vorgaben. Mit dieser weitgehenden Methodenfreiheit wird berücksichtigt, dass sich je nach Größe und Geschäftsschwerpunkt die Risikosituation der Kreditinstitute unterscheiden. Grundsätzlich soll die Sophistizität der Risikosteuerungsmethoden der Bedeutung einer Risikoart für das Gesamtrisiko der Bank entsprechen und proportional mit der Komplexität der betriebenen Geschäfte steigen. Umgekehrt soll auch der aufsichtliche Überprüfungsprozess dem Risikoprofil und der Größe einer Bank Rechnung tragen (Prinzip der doppelten Proportionalität).

Allgemein gehaltene qualitative Vorgaben, die Spielraum belassen, ermöglichen es, die Aufsicht individuell auszugestalten. Die Anforderungen an das interne Risikomanagement können an die Bedeutung einer Risikoart und an die Komplexität der betriebenen Geschäfte angepasst werden. Dadurch wird eine Überregulierung vernachlässigbarer Risiken vermieden, andererseits können zusätzliche Anforderungen an das Management existenzieller Risiken gestellt werden. Auch Risikoarten, wie zum Beispiel Zinsänderungsrisiken im Bankenbuch, die nicht durch quantitative Vorgaben begrenzt werden, können in die Aufsicht mit einbezogen werden. Weiterhin ist es möglich, auf die Umgehung quantitativer Vorgaben zu reagieren und somit Regulierungsarbitrage zu vermeiden. Qualitative Regeln ermöglichen ein frühzeitiges Eingreifen, da nicht abgewartet werden muss, bis quantitative Vorgaben verletzt sind („forward-looking“ statt „Nachwächteraufsicht“).

Die Vorgabe qualitativ formulierter Rahmenbedingungen schafft zwar Flexibilität, bedeutet aber auch eine größere Rechtsunsicherheit, und zwar so-

wohl bei den beaufsichtigten Banken als auch bei der Bankenaufsicht. Je mehr die Bankenaufsicht auf qualitativen Vorgaben beruht, die Interpretationsspielraum belassen, desto weniger eindeutig ist feststellbar, ob ein Verstoß vorliegt. Wie soll die Bankenaufsicht reagieren, wenn es zwischen ihr und einer Bank Meinungsverschiedenheiten über die Angemessenheit des internen Risikomanagements gibt? Eine große Herausforderung ist es, den schmalen Grat zu finden zwischen einem bankaufsichtlichen Eingreifen zu einem Zeitpunkt, wenn mögliche Gefahren sich erst abzeichnen, und einer mit marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht vereinbaren Einengung der unternehmerischen Freiheit von Banken. Erschwert wird das Problem noch dadurch, dass die Bankenaufsicht als Außenstehende einen Informationsnachteil hat.

Um die Angemessenheit des internen Risikomanagements überprüfen zu können, müsste die Bankenaufsicht sich ausgehend von einer Beurteilung der Geschäftsstrategie einer Bank zunächst einen umfassenden Überblick über die damit verbundenen wesentlichen Risiken verschaffen. Im zweiten Schritt wäre dann zu prüfen, ob alle wesentlichen Risiken erfasst werden und ob die Konzeption der Risikomanagementsysteme der unterschiedlichen Bedeutung der Risikoarten angemessen ist. Im dritten Schritt wäre dann zu prüfen, ob die einzelnen Risikomanagementsysteme korrekt konstruiert sind und von geeigneten Annahmen über die in das System eingehenden Parameter ausgehen. Eine qualitative Bankenaufsicht stellt somit erheblich höhere Anforderungen an die Aufsichtsinstanzen als die Überprüfung der Einhaltung quantitativer Normen.

Die Bankenaufsicht nutzt mit dem SRP-Rating, dem Verfahren der Bankklassifizierung und der Erstellung von Risikoprofilen drei Instrumente,

1) Buchmüller, P.: Basel II – Hinwendung zur prinzipienorientierten Bankenaufsicht. Baden-Baden 2008.

um die Vermögens-, Risiko- und Ertragssituation der Banken im Rahmen des SRP umfassend und vorausschauend zu beurteilen. In Abbildung 1 ist dargestellt, wie die drei Instrumente ineinandergreifen.

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

Die Beurteilung eines Instituts im Rahmen des SRP-Ratings ist noch im Aufbau und soll sich künftig auf ein quantitatives und auf ein qualitatives

Rating-Tool stützen. Quantitative Kriterien beruhen auf Jahresabschlusskennzahlen, qualitative Kriterien dagegen beziehen sich auf die Qualität des Managements, auf die Prozesse der Risikosteuerung und des Risikocontrollings sowie auf die interne Revision. Im Gegensatz zu den quantitativen Kriterien sind sie nicht eindeutig numerisch messbar, sondern unterliegen der Beurteilung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bankenaufsicht. Geplant ist für die qualitativen Aspekte ein eigenes Rating-Tool, das auf einem Fragebogen beruht. Solange noch eine ausreichende Datenhistorie fehlt, um den Fragebogen als Rating-Tool zu verwenden, stützt sich der qualitative Teil der Bankenklassifizierung allein auf das Risikoprofil.

Das quantitative Rating erfolgt für die Sparkassen und Genossenschaftsbanken modellgestützt, für die privaten Kreditbanken – mit Ausnahme der systemrelevanten Banken und spezieller Institute – dagegen expertengestützt. Im modellgestützten Rating-Tool wird die Bewertung und Gewichtung der Kennzahlen rein mit mathematisch-statistischen Verfahren

vorgenommen, im expertengestützten Tool wird diese Funktion von der Bankenaufsicht vorgenommen. Der Einsatz eines mathematisch-statistischen Verfahrens setzt das Vorliegen einer hinreichend großen Datenbasis relativ homogener Kreditinstitute voraus. Diese Voraussetzung ist im Sparkassen- und Genossenschaftsbereich erfüllt. Die Banken in der privaten Kreditwirtschaft dagegen unterscheiden sich zu sehr in Größe und Geschäftsstruktur, als dass das Rating allein auf einem mathematisch-statistischen Verfahren beruhen kann.

Für die von der Bankenaufsicht erfassten Finanzdienstleister und für die systemrelevanten Institute kommt wegen der fehlenden Datenbasis nur eine individuelle Beurteilung in Betracht; diese geschieht anhand des Risikoprofils. Anders als das SRP-Rating ist das Risikoprofil kein Klassifizierungsinstrument, sondern dient der Beurteilung der Risikolage, des Risikomanagements, der Organisation und der Geschäftsleitung. Die einzelnen Aspekte erfahren zwar eine Benotung, aufgrund der fehlenden Datenbasis kann diese aber nicht als Rating bezeichnet werden. Das Risikoprofil wird

Abbildung 1: Bankenklassifizierung, Risikoprofil und SRP-Rating

BANKENKLASSIFIZIERUNG				
Qualität des Instituts			Systemrelevanz	
Quantitativer Teil		Qualitativer Teil		Beurteilung anhand von Größenkriterien und ergänzenden Kriterien wie Interbankenverflechtung, internationale Geschäfte
Modellgestützt	Sparkassen/ Genossenschaftsbanken	Geplant: eigenes Modul mit Fragebogen und Leitfaden	SRP-Rating	
Experten-gestützt	Kreditbanken – nicht systemrelevant			
Risikoprofil als Rating (-Ersatz)	Systemrelevante Kreditinstitute und spezielle Institute	Zurzeit: Verwendung des Risikoprofils	Risikoprofil	
Risikoprofil: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Overall Assessment ▶ Abstimmung zwischen Bundesbank und BaFin ▶ zeigt Informations- und Handlungsbedarf an ▶ dient der Aufsichtsplanung ▶ Instrument des Overruling 				

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Hellwig, M; Hartmann-Wendels, T; Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzkrise, Köln 2009, S. 73.

nicht anstelle eines Ratings erstellt, sondern zusätzlich zu einem Rating – außer bei den Finanzdienstleistern und systemrelevanten Instituten. Es soll eine Gesamteinschätzung der Risikolage eines Instituts wiedergeben und stellt die Grundlage für weiteres aufsichtliches Handeln dar. Bei den Instituten, für die ein SRP-Rating erstellt wird, bildet das Risikoprofil die Grundlage für ein Überstimmen (Overruling) des Ratings. Damit wird ein Dilemma der Bankenaufsicht deutlich:

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

Makroprudenzielle Aufsicht

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

Ursachen für die verstärkten systemischen Effekte sind eine stärkere risikomäßige Verflechtung der Banken

sowie eine stärkere Abhängigkeit von den Finanzmärkten. Beides wurde maßgeblich durch den sprunghaft angestiegenen Transfer von Kreditrisiken bewirkt. Dies soll anhand eines einfachen Beispiels, das die wesentlichen Effekte stilisiert wiedergibt, erläutert werden:

Angenommen, es gibt zehn Banken, die jeweils 10 Kredite zu einer Geldeinheit vergeben haben. Alle Kredite haben eine Ausfallwahrscheinlichkeit von 2 Prozent und einen Verlust im Insolvenzfall von 40 Prozent. Die Kreditausfälle seien unkorreliert. Für jede Bank beträgt damit die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls von höchstens 2 Krediten (99,9 Prozent). Aufgrund dessen ist eine Eigenmittelunterlegung in Höhe des Value at Risk (VaR) von 8 Prozent angemessen. Nun angenommen, alle Banken verbriefen ihre Kreditportfolien, und jede Bank erwirbt 10 Prozent am Verbriefungsvolumen jeder anderen Bank, wobei hier zur Vereinfachung die Einteilung in Tranchen unterschiedlicher Rangstellung vernachlässigt wird: Im Endeffekt hält jede Bank 10 Prozent an jedem der insgesamt 100 vergebenen Kredite. Aufgrund der Annahme unkorrelierter Ausfallrisiken fallen nun mit einer Wahrscheinlichkeit von 99,9 Prozent nicht mehr als 7 Kredite aus. Da die Bank an jedem Kreditausfall zu 10 Prozent beteiligt ist, ergibt dies einen VaR in Höhe von 2,8 Prozent.

Das Beispiel zeigt zunächst die Vorteile, die mit einer Kreditverbriefung gesehen wurden: Die Kreditausfallrisiken können im Bankensektor besser verteilt werden, dies erhöht die Stabilität jeder einzelnen Bank. Bei einer Eigenmittelquote von 8 Prozent kann jede Bank nun bis zu 20 Kreditausfälle verkraften, die Wahrscheinlichkeit dafür ist praktisch Null. Die Banken haben das durch die Verbriefung freigesetzte Eigenkapital nicht als zusätzlichen Verlustpuffer genutzt, sondern dazu, die Risikoaktiva auszudehnen. Das Bankensystem ist also durch die Verbriefungen nicht sicherer geworden. So können im Beispiel die Banken bei einer Eigenmittelunterlegung in

Höhe des VaR die Kreditvergabe auf insgesamt 485 Kredite ausdehnen. Erfolgt die Refinanzierung über Fremdkapital, sinkt dabei die bilanzielle Eigenkapitalquote von 8 auf 1,65 Prozent.

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

Eine erhebliche Ausweitung der Kreditvergabe wird nicht durch Bank-einlagen finanzierbar sein, sondern durch eine meist kurzfristige Kreditaufnahme bei anderen Banken, die keinen unmittelbaren Zugang zu dem betrachteten Kreditmarkt haben. Hierdurch steigen die gegenseitigen Abhängigkeiten der Banken und die Fristentransformation im Bankensektor. Zeigen sich bei einer einzelnen Bank Ausfallraten, die über den erwarteten Ausfallhäufigkeiten liegen, so führt dies aufgrund der Verbriefung auch bei den anderen Banken zu Verlusten. Hinzu kommt der Vertrauensverlust, der alle Banken erfasst, von denen bekannt ist, dass sie vergleichbare Verbriefungstransaktionen durchgeführt haben. Der Vertrauensverlust führt zu einem massiven Wertverlust bei den

Verbriefungstranchen. Dies wiederum bringt diejenigen Banken, die sich kurzfristig refinanziert haben, in Liquiditätsschwierigkeiten, da niemand bereit ist, die nun wesentlich höher eingeschätzten Risiken zu refinanzieren. Liquiditätsprobleme zwingen die Banken zu Notverkäufen, welche die Preise weiter sinken lassen, und auch bei anderen Banken zu erheblichem Abschreibungsbedarf führen. Im Zuge der Abwärtsspirale dehnt sich der Preisverfall auch auf andere Wertpapiere aus, was den Abschreibungsbedarf im Bankensektor weiter erhöht.

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

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

kann.²⁾ Zurzeit wird die EU-weite Anwendung des Statistical Provisioning erwogen. Weiterhin sollte eine makroprudenzielle Aufsicht Spillover-Effekte erfassen. Hierzu wurde das Konzept des Conditional Value-at-Risk (CoVaR) vorgeschlagen.³⁾ Erfasst werden soll damit zum einen der VaR einer Bank unter der Bedingung, dass das Finanzsystem in einer Krise ist, als auch umgekehrt die Auswirkung einer Krise bei einer bestimmten Bank auf das Finanzsystem. Unabhängig davon, wie die makroprudenziellen Aufsichtsregeln konkret aussehen werden, sollten diese möglichst keine diskretionären Spielräume belassen, sondern das bankaufsichtliche Handeln sollte streng regelgebunden sein. Zu groß ist die Gefahr, dass die Bankenaufsicht in guten Jahren massiv unter Druck gerät, die vermeintlich unnötig strengen Regeln zu lockern. Bankenaufsicht ist dann am wichtigsten, wenn sie in guten Jahren vielen als unnötiger Ballast erscheint, der das Wachstum des Finanzsektors behindert. Aber gerade in diesen Jahren werden die Weichen für Fehlentwicklungen gestellt, die sich in der Krise dann nur schwer beheben lassen. Institutionell soll die makroprudenzielle Aufsicht innerhalb der EU künftig im Europäischen Rat für Systemrisiken (ESRC) verankert werden, der an die Europäische Zentralbank (EZB) angebunden wird. Welche Kompetenzen dieses Gremium erhalten soll, ist noch nicht abschließend geklärt.

Wer soll reguliert werden?

Ein maßgeblicher Treiber der Finanzmarktkrise war die Auslagerung von Risiken in Zweckgesellschaften, die weder mit den dahinter stehenden Banken konsolidiert noch durch die Bankenaufsicht erfasst wurden. Gleichzeitig hat sich in der Krise gezeigt, dass es trotz der rechtlichen Unabhängigkeit der Zweckgesellschaften von den Mutterunternehmen eine enge Risikoverflechtung gab. Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen verständlich, es dürfe keine „aufsichtsfreien Zonen“ mehr geben. In Deutschland

wurde Ende letzten Jahres mit der Qualifizierung von Leasing- und Factoring-Unternehmen als Finanzdienstleistungsunternehmen bereits eine erhebliche Ausweitung der Regulierung vorgenommen, allerdings nicht als Reaktion auf die Finanzmarktkrise, sondern als wenig geglückte Reaktion auf eine konzeptionell fehlerhafte Reform der Gewerbesteuerregeln. Nicht grundsätzlich mehr, sondern eine bessere Aufsicht wird benötigt. Diesem Grundsatz müssen die notwendigen Reformen in der Bankenaufsicht folgen. Dieses Ziel kann man nicht erreichen, indem alle Unternehmen des Finanzsektors reguliert werden, sondern indem die Risikoquellen genau identifiziert werden und die Regulierung an diesen Stellen gezielt ansetzt.

Die Instabilität des Bankensektors hängt eng mit der Fristentransformation zusammen.⁴⁾ Die Finanzierung von Realinvestitionsprojekten macht eine langfristige Kapitalbindung in illiquide Aktiva erforderlich, die Sparer dagegen bevorzugen kurzfristige Geldanlagen. Die Banken stellen hier einen Ausgleich her, indem sie kurzfristige Bankeinlagen hereinnehmen und langfristige Kredite vergeben. Solange formell kurzfristige Einlagen wie Spareinlagen faktisch überwiegend mittel- bis langfristig gehalten werden und abgezogene Einlagen durch neue ersetzt werden, funktioniert die Fristentransformation. Illiquidität droht aber, wenn Gerüchte über eine mögliche Schieflage aufkommen und Sparer ihre Einlagen vermehrt abziehen. Geht dies mit einem Vertrauensverlust in den gesamten Bankensektor einher, droht auch anderen Banken ein massiver Einlagenabzug. Diese potenzielle Instabilität des Bankensektors verbunden mit der Gefahr systemischer Risiken und dem Ziel, die Sparer vor Ausfällen zu schützen, rechtfertigt die Beaufsichtigung von Banken. Institutionen, die diese Merkmale nicht auf-

2) Lis, S. F.; Pagés J.M.; Saurina, J.: Credit Growth, Problem Loans and Credit Risk Provisioning in Spain, Manuskript, 2000.

3) Adrian, T.; Brunnermeier, M.: CoVar, Working Paper 2008.

4) Allan, F.; Gale, D.: Understanding Financial Crisis. Oxford, New York 2007.

weisen – wie etwa Leasing- und Factoring-Unternehmen, bedürfen auch keiner Regulierung.

Organisation der Bankenaufsicht

Die Regulierungsvorschriften für Banken sind zwar in den letzten Jahren zunehmend vereinheitlicht worden, in der Ausübung der Bankenaufsicht gibt es dennoch erhebliche Unterschiede. Zweckgesellschaften wurden aus bankaufsichtlichen Gründen vorzugsweise in Irland angesiedelt, das Wachstum des Finanzplatzes London ist nicht zuletzt auch durch die laxen Beaufsichtigung durch die britische Finanzaufsicht begünstigt worden. Um künftig Ausweichreaktionen der Banken zu vermeiden, ist eine international einheitliche Beaufsichtigung notwendig. Darüber hinaus bedürfen international tätige Banken einer einheitlichen Regulierung. Hier wäre der weitestgehende Schritt die Schaffung einer Institution, die europa- oder gar weltweit die Beaufsichtigung der Banken übernimmt. Eine derartige internationale Bankenaufsichtsbehörde ist allerdings nicht unproblematisch: Ihr würde die Nähe zu den Banken fehlen, insbesondere nationale Besonderheiten würden bei der Beaufsichtigung zu kurz kommen. Darüber hinaus müsste eine sol-

che Institution hoheitliche Rechte erhalten, die es ihr erlauben würden, gegen Banken Sanktionen zu erlassen, bis hin zur Schließung einer Bank. Ob eine internationale Behörde die Befugnis haben sollte, so massiv in das deutsche Bankensystem einzugreifen, muss sorgfältig bedacht werden. Der andere Weg besteht darin, die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden zu vertiefen und die Kompetenzen internationaler Gremien zu erhöhen. Innerhalb der EU soll das Committee of European Banking Supervisors (CEBS) die Harmonisierung der bankaufsichtlichen Praxis vorantreiben. Die Rolle von CEBS ist kürzlich aufgewertet worden, allerdings ist noch nicht absehbar, wie sich dies auswirken wird.

National steht die Aufgabenteilung zwischen Bundesbank und BaFin bei der Bankenaufsicht in der Diskussion. Gemäß der Aufsichtsrichtlinie ermittelt die Bundesbank die Sachverhalte, prüft Banken vor Ort und bewertet die Risikosituation der Banken. Auf der Basis dieser Informationen trifft die BaFin in Abstimmung mit der Bundesbank aufsichtliche Entscheidungen. Gegen diese Arbeitsteilung spricht, dass die BaFin nicht nah genug an den Banken ist, um sich ein vollständiges Bild von Gefahrensituationen machen zu können. Andererseits ist eine Tren-

nung zwischen einer Institution, die nah am „Kunden“ arbeitet, und einer Stelle, die im Hintergrund die Entscheidungen trifft, nicht unüblich. Die MaRisk schreiben den Banken sogar explizit eine strikte Trennung in Markt und Marktfolge vor. Meinungsverschiedenheiten und Kompetenzgerangel sind bei einer solchen Aufteilung immer möglich, sie müssen aber nicht zwangsläufig unproduktiv sein. Ebenso wichtig wie die Frage der Arbeitsteilung ist die Frage der Unabhängigkeit der Bankenaufsicht vom Staat. Die BaFin unterliegt als Bundesoberbehörde der Fach- und Rechtsaufsicht durch das Bundesfinanzministerium. Damit kann der Finanzminister unmittelbar in einzelne Anordnungen der BaFin eingreifen. Wenn man bedenkt, dass rund ein Drittel des deutschen Bankensystems sich in öffentlicher Hand befindet, ist diese Abhängigkeit nicht unbedenklich. Da der Staat in Krisenzeiten massiv mit Finanzmitteln eingreifen muss, wird man eine völlige Unabhängigkeit der Bankenaufsicht nicht anstreben, jedoch sollte es Vorkehrungen geben, die verhindern, die operative Aufsicht zu einem Instrument der Politik zu machen.⁵⁾ ◀

5) Institut der deutschen Wirtschaft; Hellwig, M.; Hartmann-Wendels, T.: Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise, Gutachten 2009.

cellent finance solutions AG	
 <p>Einfach starten. Sicher ankommen.</p> <p>www.cellent-fs.de</p>	<h2>„KWG light“ mit QUICK Check</h2> <p>Mit dem QUICK Check schaffen wir für Sie die Basis für eine schnelle und sichere „KWG light“-Umsetzung im Leasing:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Prüfen aller relevanten Themen■ Ermitteln der Handlungsspielräume■ Aufzeigen zielführender Wege <p>Sie wollen mehr wissen? Rufen Sie uns an oder schreiben Sie uns eine E-Mail: leasing@cellent-fs.de. Wir freuen uns auf Ihre Fragen!</p> <p>Kontakt: Cellent Finance Solutions AG · Calwer Straße 33 D-70173 Stuttgart / Germany · Telefon +49 (0) 711 222 992-900 Fax +49 (0) 711 222 992-999 · info@cellent-fs.de</p>