

Thomas Hartmann-Wendels / Martin Hellwig
Manfred Jäger-Ambrożewicz

Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Thomas Hartmann-Wendels / Martin Hellwig
Manfred Jäger-Ambrożewicz

Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14862-2 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45477-8 (E-Book|PDF)

Diese Analyse beruht auf einem vom Bundesministerium der Finanzen beauftragten Gutachten (Forschungsvorhaben fe 22/08, GZ: I A 3 – Vw 3170/08/10053, DOK: 2008/0390158).

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2010 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Ökonomische und rechtliche Grundlagen der Bankenaufsicht	5
1.1	Aufgaben der Bankenaufsicht	5
1.2	Ansatzpunkte der Regulierung	11
1.3	Angemessene Eigenkapitalausstattung	12
1.4	Ausreichende Liquidität	17
1.5	Typisierung bankaufsichtlicher Regelungen: von einer rein quantitativen zu einer qualitativen Aufsicht	20
1.6	Zwischenfazit	25
2	Die Finanzmarktkrise	26
2.1	Chronologie	26
2.2	Analyse	39
2.3	Relationen für Deutschland	47
2.4	Zwischenfazit	48
3	Die Informationsquellen der Bankenaufsicht	49
3.1	Kreditinstitute	49
3.2	Eigene Erhebungen der Bankenaufsicht	53
3.3	Wirtschaftsprüfer	58
3.4	Sicherungseinrichtungen der Banken	59
3.5	Ratingagenturen, Presseberichte und andere Informationsquellen	62
3.6	Aufbereitung, Auswertung und Weiterverarbeitung von Informationen	63
3.6.1	Sammlung von Informationen und Auswertungen in Datenbanken	63
3.6.2	Auswertung und Weiterverarbeitung von Informationen durch Bankenklassifizierung und Risikoprofil	64
3.6.3	Bankaufsichtliches Risikoprofil	74
3.7	Zwischenfazit	78
4	Modell und Praxis der deutschen Finanzaufsicht im internationalen Vergleich	86
4.1	Internationale Harmonisierung und Kooperation	89
4.2	Exkurs: Die Rolle der Bankenregulierung in der Finanzmarktkrise	93
4.3	Aufgaben und Betroffenheiten	96
4.4	Aufsichtsmodelle und Logik der Aufgabenzuweisung	99
4.5	Die Aufsichtsmodelle einiger europäischer Länder	101
4.6	Zwischenfazit	112

5	Die Personalausstattung der Bankenaufsicht	116
6	Fazit	124
6.1	Zusammenfassung	124
6.2	Beurteilung	127
6.3	Vorschläge	138
	Anmerkungen	141
	Literatur	144
	Kurzdarstellung / Abstract	152
	Die Autoren	153

1

Ökonomische und rechtliche Grundlagen der Bankenaufsicht

1.1 Aufgaben der Bankenaufsicht

Die Aufgaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ergeben sich aus den §§ 6 und 6a des Kreditwesengesetzes (KWG). Während § 6a KWG zur Abwehr der Finanzierung terroristischer Vereinigungen dient und für die vorliegende Analyse nicht von Interesse ist, beschreibt § 6 KWG die Hauptaufgaben der BaFin. Demnach soll die BaFin vor allem Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte und anderer Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können.

Bei der Überwachung der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute – im Folgenden oft kurz Institute oder Banken genannt – arbeiten die BaFin und die Deutsche Bundesbank zusammen (§ 7 KWG). Der Deutschen Bundesbank – kurz der Bundesbank – obliegen dabei die laufende Überwachung der Institute, insbesondere die Auswertung der von ihnen eingereichten Unterlagen, der Prüfungsberichte und der Jahresabschlussunterlagen, sowie die bankgeschäftlichen Prüfungen der Eigenmittelausstattung und des Risikomanagements. Die BaFin hat dagegen die Befugnis, aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu treffen und festzulegen, wie die Institute festgestellte Mängel zu beseitigen haben. Die BaFin bestimmt zudem, wie aufsichtsrechtliche Regeln auszulegen sind. Die Zusammenarbeit zwischen Bundesbank und BaFin ist in der Aufsichtsrichtlinie detailliert geregelt. Die Aufsichtsrichtlinie wurde mit Wirkung zum 21. Februar 2008 neu gefasst.¹ Da die Zusammenarbeit zwischen Bundesbank und BaFin gemäß dem Mandat des Forschungsprojekts nicht im Vordergrund steht, wird im Folgenden regelmäßig von der Bankenaufsicht gesprochen, ohne zwischen den beiden Institutionen zu unterscheiden.

Die Aufgaben der Bankenaufsicht umfassen neben der Verhinderung von Missständen, die auf unlauterem Geschäftsgebaren beruhen, vor allem zwei Aspekte, nämlich den Schutz der Sparer vor Verlusten und die Vorsorge vor systemischen Risiken. Letztere drohen, wenn sich die Probleme einer Bank zu einer Krise des gesamten Bankensektors ausweiten.

Das Schutzbedürfnis des Sparers kann zunächst mit der Fürsorgepflicht des Staates seinen Bürgern gegenüber begründet werden: Sparer sind nach dieser Sichtweise aufgrund mangelnder Kenntnisse über ökonomische Zusammenhänge

nicht in der Lage, sich selbst gegen Verluste zu schützen, und legen ihre Ersparnisse im Vertrauen auf eine sichere Rückzahlung bei Banken an. Dieses Vertrauen gilt es zu sichern, zumal zu den Sparern auch wirtschaftlich schwache Personen gehören, also solche, die nur über geringe Finanzmittel verfügen. Ein Verlust ihrer Einlagen würde diese Anleger besonders hart treffen. Sie sind daher in besonderem Maße schutzbedürftig (Waschbusch, 2000, 12). Die Notwendigkeit einer Bankenregulierung lässt sich aber auch dann begründen, wenn man nicht von der Annahme eines in ökonomischen Angelegenheiten unerfahrenen Sparer ausgeht, der nur durch den Staat vor dem Verlust seiner Einlagen geschützt werden kann.

Die Beziehung zwischen einer Bank und ihren Einlegern ist eine Kreditbeziehung, in der die Sparer die Kreditgeber sind und die Bank der Kreditnehmer. Wie bei jeder Kreditbeziehung sind auch mit der Kreditvergabe durch die Sparer Risiken verbunden. Da ein Unternehmen unter Unsicherheit handelt, besteht zunächst die Gefahr, dass aufgrund widriger externer Entwicklungen die Erträge nicht ausreichen, die Verbindlichkeiten zu bedienen. Hinzu kommen die Risiken aus der Finanzierungsbeziehung: Kreditnehmer haben insbesondere bei hoher Verschuldung einen Anreiz, eine riskante Unternehmensstrategie zu wählen. Schlägt die Strategie fehl, so sind es nämlich vor allem die Kreditgeber, die den Schaden zu tragen haben. Führt die Strategie dagegen zu hohen Erträgen, so kommen diese vor allem den Eigentümern zugute. Vor allem bei unzureichender Ertragslage wächst die Gefahr, dass die Unternehmensleitung ihr Heil in riskanten Maßnahmen sucht. Eine solche Verhaltensweise wird auch als „Gambling for Resurrection“ (Dewatripont/Tirole, 1994, 97) bezeichnet.

Banken weisen traditionell einen hohen Verschuldungsgrad auf. Während die Banken bei ihren Kreditkunden – zum Beispiel bei Industrieunternehmen – insistieren, dass deren Eigenkapital 20 oder 30 Prozent der Bilanzsumme ausmachen sollte, liegen bei den Banken die Eigenkapitalanteile an der Bilanzsumme seit Jahrzehnten deutlich niedriger. Derzeit betragen sie rund 10 Prozent, wenn man auf risikogewichtete Anlagen abstellt, und nur 1 bis 3 Prozent der ungewichteten Bilanzsumme. Bei derart hohem Verschuldungsgrad ist ein Schutzbedürfnis der Gläubiger, vornehmlich der Sparer, in besonderem Maße gegeben.

Man könnte einwenden, dass dies allein noch keine Regulierung rechtfertigt. Schließlich hat grundsätzlich jeder Sparer die Möglichkeit, sein Vermögen zu schützen. So könnten Sparer – ähnlich wie Banken in ihrer Rolle als Kreditgeber – Informationen über die Bonität der Bank, der sie ihre Einlagen anvertrauen wollen, einholen. Sie könnten weiterhin – wie in Kreditbeziehungen üblich – besondere Vertragsklauseln vereinbaren, sogenannte Covenants. Diese begrenzen

die Möglichkeiten der Geschäftsführung, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, welche die Gläubiger schädigen. So wird in der Literatur auch diese Vorstellung vertreten: Das Recht des Sparerers, seine Mittel jederzeit kurzfristig abziehen zu können, bietet ihm nicht nur einen Schutz gegen die Unsicherheit darüber, wann er die Mittel wohl brauchen werde. Es diene ihm auch dazu, das Management der Bank zu verantwortlichem Verhalten zu veranlassen. Denn das Bankmanagement müsse es doch gewärtigen, dass ein Fehlverhalten der Bank zu sofortigem Mittelabzug führe (Calomiris/Kahn, 1991).

Die Vorstellung, dass Sparer gegenüber der Bank ihre Rolle als Kreditgeber in ähnlicher Weise wahrnehmen wie Banken als Kreditgeber gegenüber Unternehmen, ist allerdings nicht realistisch: Vielen Bankkunden dürfte das Wissen um ökonomische Zusammenhänge fehlen, das notwendig wäre, um die Bonität von Banken beurteilen zu können. Auch hätte der einzelne Sparer nicht die Verhandlungsmacht, um besondere Covenants zu vereinbaren. Vor allem aber würde es sich auch nicht lohnen, Zeit und Mühen für die Informationsbeschaffung und für die Kontrolle aufzuwenden, da die Anlagebeträge meist relativ klein sind.

Bei der Überwachung einer Bank durch die Sparer ist außerdem mit einem Trittbrettfahrerproblem zu rechnen. Der einzelne Einleger hat kein Interesse, einen angemessenen Aufwand für Informationsbeschaffung und Kontrolle zu betreiben, wenn die Wirkungen dieser Aktivitäten in hohem Maße auch anderen Einlegern zugutekommen. Vielmehr wird dann jeder Einleger spekulieren, dass er von den Überwachungsaktivitäten anderer Einleger profitieren kann, ohne sich an den Kosten solcher Maßnahmen beteiligen zu müssen. Versucht jeder Einleger, eine Free-Rider-Position einzunehmen, kommt schließlich überhaupt keine Überwachung zustande.

Dieses Trittbrettfahrerproblem wird teilweise dadurch neutralisiert, dass der Einleger in einer Krisensituation umso besser dasteht, je früher er seine Mittel vom Bankkonto abhebt. Gut informierte Einleger haben also einen Vorteil. Die Privilegierung derer, die in der Warteschlange vor dem Bankschalter vorne stehen, geht aber zulasten der anderen, die weit hinten anstehen. In einer angespannten Situation kann dieser Zusammenhang eine Panik herbeiführen. Es kann nämlich dazu kommen, dass jeder versucht, seine Einlage abzuheben, weil jeder befürchtet, dass die Einleger, die möglicherweise noch düsterere Informationen bezüglich der Sicherheit der Bank haben als er selbst, vor ihm in der Warteschlange stehen. Die Fähigkeit, die Mittel kurzfristig abheben zu können und dadurch besser wegzukommen als andere Einleger, dient zwar zur Neutralisierung des Trittbrettfahrerproblems bei der Informationsbeschaffung und Kontrolle. Sie erhöht aber gleichzeitig die Instabilität einer Bank in Krisensituationen.

In Anbetracht dieser Schwierigkeiten einer Überwachung der Banken durch die einzelnen Sparer ist es sinnvoll, dass die Überwachung ganz oder teilweise an eine zentrale Instanz delegiert wird. Hierdurch lassen sich Spezialisierungsvorteile nutzen und Kosten sparen. Die Leitlinie für die Tätigkeit einer solchen Instanz sollte es sein, die Vorkehrungen, die Gläubiger zu ihrem Schutz normalerweise treffen, stellvertretend für diese vorzunehmen. Gemäß dieser „Representation Hypothesis“ (Dewatripont/Tirole, 1994, 32) sollten Regulierungsvorschriften somit ein Substitut sein für individuelle vertragliche Vereinbarungen. Zudem sollten sie das bezwecken, was Kreditvertragsklauseln als Ziel haben: Der Bank als Kreditnehmer sollen die Möglichkeiten und Anreize genommen werden, Maßnahmen durchzuführen, die vor allem darauf abzielen, die Sparer als Gläubiger zu schädigen. Bei einer Regulierung in Stellvertretung für die Einleger geht es also nicht darum, eine Bankinsolvenz um jeden Preis zu verhindern. Vielmehr besteht das Ziel darin, Finanzierungsbeziehungen effizient zu gestalten – auch den Schutz der Sparer. Das ist die erste Begründung für eine Bankenaufsicht.

Die zweite Begründung für die Beaufsichtigung von Banken ist die Vermutung einer systemimmanenten Instabilität des Bankensektors. Es wird die Gefahr gesehen, dass die Schieflage oder der Zusammenbruch einer einzelnen Bank einen Dominoeffekt auslösen und andere Institute mit in den Abgrund reißen kann. Die Befürchtung, dass es zu solchen sogenannten systemischen Risiken aufgrund von Contagion (Ansteckung) oder Spillover-Effekten kommen kann, lässt sich durch eine Reihe von theoretischen Argumenten stützen.

Bankenkrisen können als Folge des Platzens einer spekulativen Blase auftreten. Ein Beispiel hierfür ist die Bankenkrise in Japan in den 1990er Jahren. Diese Krise setzte ein, nachdem über Jahre hinweg Aktienkurse und Immobilienpreise in Japan kontinuierlich mit hohen Wachstumsraten gestiegen waren und dann plötzlich einbrachen. Auch der aktuellen Subprime-Krise in den USA ging ein über Jahre hinweg massiver Anstieg der Immobilienpreise voraus. Bald nach dem Einbrechen der Immobilienpreise setzten die Probleme bei zahlreichen Banken ein. Schieflagen oder Zusammenbrüche von Banken führen wiederum bei anderen Banken aufgrund von Beteiligungsverhältnissen oder Kreditbeziehungen zu Wertberichtigungen und Abschreibungen, die diese Banken in massive Schwierigkeiten bringen können. Die staatlichen Rettungsaktionen zugunsten der Deutschen Industriebank (IKB) und der US-amerikanischen Investmentbank Bear Stearns wurden unter anderem auch damit begründet, dass eine Insolvenz dieser Institute weitere Banken in den Abwärtssog mitgerissen hätte („too connected to fail“). So war Bear Stearns enorme Positionen in Kreditderivaten eingegangen. Dies hatte zur Folge, dass eine Insolvenz dieser Bank die Kreditrisikoabsicherung

vieler Banken mit einem Schlag zunichtegemacht hätte. Dass derartige Befürchtungen nicht aus der Luft gegriffen waren, konnte man sehen, als schließlich die Investmentbank Lehman Brothers insolvent und das Versicherungsunternehmen American International Group – besser bekannt unter seinem Kürzel AIG – unmittelbar mitgerissen wurde.

Andere Theorien über Banken Krisen setzen am Einlagengeschäft der Banken an (Allen/Gale, 2007). Während Bankeinlagen, die zu den Passiva gehören, typischerweise kurzfristig liquidiert werden können, sind die Aktiva der Bank langfristig in bestimmten Investitionen gebunden und damit zum Teil illiquide. Die Transformation kurzfristig liquidierbarer Passiva in langfristige, relativ illiquide Aktiva erfüllt ökonomisch die Funktionen, einerseits die Sparer gegen die Folgen von unvorhergesehenen Liquiditätsschocks abzusichern, andererseits die Realisation illiquider Realinvestitionen durch die Vergabe langfristiger Kredite zu ermöglichen. Diese sogenannte Fristentransformation der Banken funktioniert reibungslos, wenn nur ein Teil der Sparer von der Möglichkeit, die Einlagen kurzfristig abzuziehen, Gebrauch macht. Wenn jedoch Gerüchte über Probleme oder eine drohende Schieflage bekanntwerden, ist zu befürchten, dass die Sparer ihre Einlagen massenweise abziehen. Die Gefahr, dass bereits vage Vermutungen einen Ansturm der Sparer auf die Bankschalter auslösen können (Bank-Run), ist darauf zurückzuführen, dass Bankeinlagen sequenziell, das heißt nach dem Grundsatz „first come first served“, bedient werden. Bei diesem Regime kommt es – wie oben erwähnt – für den einzelnen Sparer darauf an, dass er bei einer Schieflage der Bank seine Einlagen schneller abzieht als andere Sparer.

Wie anfällig Banken für einen Bank-Run sind, wenn Informationen bekanntwerden, die auf eine Gefährdung der Bank hindeuten, zeigt das Beispiel der britischen Bank Northern Rock. Obwohl die Bank nur geringfügig in Subprime-Krediten investiert war, setzte Mitte September 2007 ein Bank-Run ein, nachdem Gerüchte über Refinanzierungsschwierigkeiten der Bank aufgekommen waren. Innerhalb kürzester Zeit zogen die Sparer Einlagen in einer Höhe von über 4 Milliarden Euro ab.

In der Literatur war einige Zeit umstritten, ob ein Bank-Run sich auch ereignen kann, ohne dass es einen konkreten Anlass gibt. Der Grund dafür, dass ein Bank-Run aus heiterem Himmel als sogenanntes Sunspot-Phänomen eintreten kann, lautet: Die Rückgewähr der Einlagen hängt nicht nur von der Vermögens- und Ertragslage der Bank ab, sondern auch von dem Verhalten der anderen Sparer. Wenn ein Sparer davon ausgeht, dass die anderen Sparer – aus welchem Grund auch immer – ihre Einlagen vermehrt abziehen, dann ist es für den betrachteten Sparer rational, auch möglichst schnell seine Einlagen abzuziehen. Würde er

warten, so riskierte er, zu spät zu kommen. Das heißt, er muss befürchten, dass die Bank – unter Inkaufnahme von hohen Verlusten – bereits alle Aktiva liquidiert hat, sodass keine Vermögenswerte mehr übrig sind, aus denen die Rückzahlung seiner Einlage bestritten werden könnte (Diamond/Dybvig, 1983; 1986).

Die Vorstellung von einem Bank-Run als Sunspot-Phänomen ohne jeglichen materiellen Anlass ist kritisiert worden, weil für praktisch alle Bank-Run-Episoden der Geschichte ungünstige Informationen bekannt sind, deren Verbreitung jeweils den Bank-Run ausgelöst hat (Calomiris/Gorton, 1991). Aus dieser Beobachtung wurde geschlossen, dass Bank-Runs als eine Form der Informationsverarbeitung anzusehen sind, die möglicherweise wünschenswerte Effizienzigenschaften aufweist, etwa im Hinblick auf die Neutralisierung von Trittbrettfahrerproblemen oder im Hinblick auf die Aggregation von Information aus vielfältigen Quellen. Es ist nämlich damit zu rechnen, dass nicht alle Einleger sich auf dieselbe Quelle verlassen (Calomiris/Kahn, 1991).

Die neuere Literatur über Bank-Runs zeigt allerdings, dass die Unterscheidung zwischen Sunspot-Bank-Runs und Informations-Bank-Runs nicht zielführend ist. In dieser Literatur wird der Gedanke, dass verschiedene Anleger verschiedene Informationsquellen haben, explizit modelliert. Im Ergebnis sind dabei alle Bank-Runs als Folge ungünstiger Information anzusehen. Das heißt: Reine Sunspot-Bank-Runs gibt es nicht. Jedoch sind in einem kritischen Bereich die Reaktionen des Systems bei Änderungen der Fundamentalwerte unverhältnismäßig radikal. In diesem Bereich bewirken kleine Änderungen der Fundamentalwerte und damit kleine Änderungen der Informationen, welche die einzelnen Beteiligten erhalten, radikale Verhaltensänderungen, weil jeder erwartet, dass die anderen ihr Verhalten ebenfalls ändern. Die Analysen zeigen auch, dass der Umgang mit Änderungen der Fundamentalwerte, der sich aus diesen Mechanismen ergibt – zum Beispiel im Hinblick auf die erforderliche Liquidierung von Vermögenswerten der Bank –, zu ineffizienten Ergebnissen führen kann und zumeist auch führt (Rochet/Vives, 2004; Goldstein/Pauzner, 2005).

Das Beispiel der britischen Bank Northern Rock macht auch deutlich, dass eine Einlagensicherung ein geeignetes Mittel sein kann, um einen Bank-Run zu verhindern. Kann ein Sparer auf die Rückzahlung seiner Einlage vertrauen, unabhängig davon, ob die anderen Sparer ihre Einlagen vorzeitig abziehen oder nicht, gibt es für ihn keine Notwendigkeit, die eigene Einlage vorzeitig abzuziehen. Angesichts der geringen Absicherung der Spareinlagen durch die britische Einlagensicherung (20.000 Pfund bei 10 Prozent Selbstbehalt) konnte die Situation erst beruhigt werden, nachdem die britische Regierung erklärt hatte, dass sie die Sicherheit der Einlagen in unbeschränkter Höhe garantiere.

Das Beispiel Northern Rock zeigt auch, dass die Gefahr eines Bank-Runs nicht nur von den Kunden und ihren Einlagen ausgeht, sondern auch bei einer nicht fristenkongruenten Refinanzierung über institutionelle Anleger auftreten kann. Northern Rock refinanzierte die ausgeliehenen langfristigen Kredite überwiegend nicht durch Spareinlagen, sondern durch kurzfristige Kreditaufnahmen bei anderen Banken. Ausgangspunkt der Liquiditätsschwierigkeiten bei Northern Rock waren Probleme bei der Anschlussfinanzierung. Diese Probleme traten auf, als andere Banken aufgrund der Befürchtung, auch Northern Rock könne von der Subprime-Krise betroffen sein, nicht mehr bereit waren, neue Kredite zu gewähren. Ähnliche Probleme brachten die strukturierten Investment-Vehikel (SIV) und Conduits der IKB und der sächsischen Landesbank SachsenLB in Schwierigkeiten. Das Geschäftsmodell der SIV und Conduits beruhte darauf, langfristige Aktiva anzukaufen und diesen Erwerb durch die Ausgabe kurzlaufender Anleihen – sogenannter Commercial Papers – zu refinanzieren. Die Refinanzierung gelang nicht mehr, als infolge der Subprime-Krise die Aktiva der SIV und Conduits an Wert verloren, sodass die Erwerber der Commercial Papers befürchten mussten, dass diese ausgegebenen Anleihen nicht mehr vollständig zurückgezahlt werden.

1.2 Ansatzpunkte der Regulierung

Die Bankenregulierung verfolgt grundsätzlich das Ziel, durch aufsichtsrechtliche Vorschriften und Maßnahmen zu vermeiden, dass eine Situation eintritt, in der die Sicherheit der den Banken anvertrauten Gelder gefährdet und die Stabilität des Finanzsystems nicht mehr gewährleistet ist. Im Zentrum der Regulierung stehen genau umschriebene Regeln für das Verhalten der Banken.

Als Alternative zu diesem Regulierungsansatz ist in den 1990er Jahren ein Ansatz ins Gespräch gebracht worden, der nicht unmittelbar auf das Verhalten der Bank abstellt, sondern auf die zu erwartenden Ergebnisse. In diesem sogenannten Pre-Commitment-Ansatz benennt die Bank einen maximalen Verlustbetrag. Aus diesem ergibt sich die regulatorisch erforderliche Eigenkapitalunterlegung (Kupiec/O'Brien, 1995; 1998; Santos, 2001). Übersteigt der tatsächliche Verlust den zuvor benannten maximalen Verlustbetrag, wird das Institut mit Sanktionen belegt. Dieser Ansatz hat den Vorteil, dass in die Bestimmung des regulatorischen Eigenkapitals nicht nur die Ergebnisse formaler Risikomodelle eingehen, sondern auch alle sonstigen Informationen, die das Management bezüglich der Gesamtrisikosituation der Bank hat. Diesem Vorteil steht allerdings der Nachteil gegenüber, dass es kaum möglich ist, dem Management geeignete Anreize zu geben, die Risikosituation korrekt zu berücksichtigen. Durch die Gestaltung von Sanktionen und anderen Anreizen wird das Verhalten der Bankleitung nur dann zielgerecht

gesteuert, wenn die Sanktionsdrohungen glaubwürdig sind und zudem bekannt ist, in welcher Weise die Bankleitung auf welche Sanktionen reagiert. Die Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohungen scheitert daran, dass Sanktionen gegenüber der Bank, insbesondere finanzielle, eine Krise möglicherweise noch verschärfen und dass das Spektrum möglicher Sanktionen durch gesetzliche Vorschriften eingengt ist. Die Reaktion des Bankmanagements vorab in Erfahrung zu bringen wird dadurch verhindert, dass das Verhalten der Bankleitung von komplexen Interaktionen intern und extern im Verhältnis zu Analysten und Aktionären bestimmt ist, wobei auch psychologische Effekte der sogenannten Overconfidence eine Rolle spielen. Für die Praxis der Bankenaufsicht scheidet dieser Ansatz daher aus. Stattdessen ist es gerechtfertigt, die sogenannte prudentielle Regulierung (Prudential Regulation) mit genau umschriebenen Regeln für das Verhalten der Banken als zentralen Ansatz in der Bankenaufsicht zu verwenden.

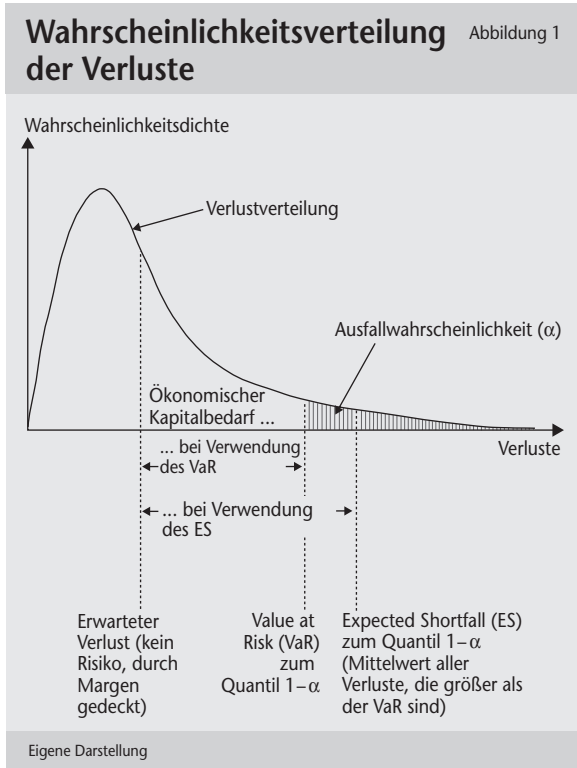
Entsprechend den Zielen der Bankenaufsicht – Schutz der Sparer vor Verlusten und Sicherstellung der Stabilität des Finanzsystems – bestehen die Hauptansatzpunkte der Regulierung zum einen aus Regeln über die angemessene Eigenkapitalausstattung der Banken und zum anderen aus Regeln über die Liquidität der Kreditinstitute.² Zentrale Vorschrift für die Eigenkapitalanforderung ist § 10 KWG, der fordert, dass die Kreditinstitute jederzeit – das heißt täglich bei Geschäftsschluss – über eine angemessene Eigenkapitalausstattung verfügen müssen. In § 10 KWG ist weiterhin geregelt, aus welchen Bestandteilen das haftende Eigenkapital beziehungsweise die Eigenmittel sich zusammensetzen müssen. Die Grundsätze, nach denen die Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung im Regelfall beurteilt wird, sind in der Solvabilitätsverordnung (SolvV) detailliert enthalten. Der § 10a KWG überträgt die Vorschriften über die angemessene Eigenkapitalausstattung auf Institutsgruppen. Vorschriften, die das Eingehen von Risikopositionen an die Eigenmittelausstattung knüpfen, sind in den §§ 12 und 13 KWG enthalten. Der § 12 begrenzt die Beteiligungshöhe an einer Nichtbank auf 15 Prozent des haftenden Eigenkapitals. Die §§ 13 bis 13d beschränken die Höhe und das Ausmaß von Großkrediten.

In § 11 KWG wird gefordert, dass die Institute ihre Mittel so anlegen müssen, dass jederzeit eine ausreichende Zahlungsbereitschaft gewährleistet ist. Die näheren Anforderungen an die ausreichende Liquidität sind in der Liquiditätsverordnung (LiqV) geregelt.

1.3 Angemessene Eigenkapitalausstattung

Regeln über die angemessene Eigenmittelausstattung beruhen auf der Idee, dass das Eigenkapital einer Bank ausreichen muss, um Verluste auffangen zu

können. Um dieses Konzept zu konkretisieren, ist es erforderlich, das Verlustrisiko, das sich aus der Gesamtheit aller Risikopositionen einer Bank ergibt, zu quantifizieren. Dies führt im Idealfall zu einer Wahrscheinlichkeitsverteilung der Verluste, kurz Verlustverteilung genannt (Abbildung 1). Die Verluste werden nach erwarteten und unerwarteten Verlusten unterschieden. Erwartete Verluste ergeben sich bei Kreditrisiken als Produkt aus Kreditvolumen, Ausfallwahrscheinlichkeit und Verlust (Loss Given Default) pro Einheit Kreditvolumen. Als unerwarteter Verlust werden Ausfälle bezeichnet, die den erwarteten Verlust übersteigen.



Als unerwarteter Verlust werden Ausfälle bezeichnet, die den erwarteten Verlust übersteigen.

Für erwartete Verluste sollten bei der Kreditvergabe bereits Risikokosten (Standardrisikokosten) kalkuliert werden. In der externen Rechnungslegung sollten in Höhe der erwarteten Verluste Wertberichtigungen (Risikovorsorge) vorgenommen werden. Sofern dies geschieht, sind die erwarteten Verluste bereits vom Eigenkapital abgezogen, das heißt, sie sind vollständig mit Eigenkapital unterlegt. Das darüber hinaus verbleibende Eigenkapital steht zur Verfügung, um unerwartete Verluste auffangen zu können. Wie viel Eigenkapital hierfür benötigt wird, hängt zum einen von der Verlustverteilung und zum anderen davon ab, bis zu welchem Grad unerwartete Verluste aufgefangen werden sollen. Würde man fordern, dass das Eigenkapital ausreichen soll, um selbst einen Totalverlust als höchstmöglichen Verlust abdecken zu können, wäre die Konsequenz, dass Banken ausschließlich Eigenkapital im Kreditgeschäft einsetzen könnten. Einlagengeschäft und Kreditaufnahme am Kapital- oder Interbankenmarkt wären damit

nicht möglich. Da dies zugleich das Geschäftsmodell der Banken zerstören würde, wird stattdessen gefordert, dass das Eigenkapital ausreichen soll, wenigstens einen Verlust, der mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit (Konfidenzniveau) nicht überschritten wird, aufzufangen. Dieser Verlustbetrag wird als Value-at-Risk (VaR) bezeichnet. Ein VaR bezieht sich immer auf ein bestimmtes Konfidenzniveau, wobei aufsichtsrechtlich Werte von 99 Prozent für Marktpreisrisiken (beim Einsatz von internen Risikomodellen) sowie 99,9 Prozent für Kreditausfallrisiken (bei Anwendung des auf internen Ratings basierenden Ansatzes) und operationelle Risiken (bei Verwendung des Verlustverteilungsansatzes) verwendet werden. Neben dem Konfidenzniveau ist die Haltedauer, das heißt der Zeitraum, über den der Verlust eintreten kann, entscheidend für die Höhe des VaR. Für Marktpreisrisiken wird aufsichtsrechtlich eine Haltedauer von zehn Handelstagen unterstellt, da man davon ausgeht, dass die typischerweise auf liquiden Märkten handelbaren Positionen innerhalb dieses Zeitraums liquidiert werden können. Für die weniger liquiden Kreditausfallrisikopositionen wird dagegen ein Haltezeitraum von einem Jahr unterstellt. Zusätzlich oder anstatt des VaR wird bisweilen auch der Expected Shortfall (ES) als Risikomaß angewendet. Der Expected Shortfall misst den erwarteten Verlust solcher Verlustereignisse, die den VaR übersteigen.

Werden die Anforderungen an die Eigenmittelausstattung an dem VaR ausgerichtet, so ist mit der durch das Konfidenzniveau vorgegebenen Wahrscheinlichkeit die Solvenz der Bank über die angenommene Haltedauer gesichert. So einleuchtend dieses Konzept ist, so schwierig ist seine Umsetzung in der Praxis. Hier treten vor allem die nachfolgend genannten Probleme auf.

Zunächst ist festzulegen, welche Risikoarten berücksichtigt werden sollen. Unstrittig ist, dass die auch aufsichtsrechtlich erfassten Risikoarten wie Kreditausfallrisiken, Marktpreisrisiken (Wechselkurs-, Zinsänderungs-, Aktienkurs- und Rohwarenrisiken) und operationelle Risiken einbezogen werden. Als weitere Risikoarten werden bisweilen Geschäftsrisiken (Risiko sinkender Erlöse aufgrund eines zurückgehenden Absatzes von Bankprodukten), Immobilienrisiken, Beteiligungsrisiken und Marktliquiditätsrisiken (Verteuerung der Refinanzierung aufgrund verschlechterter Marktbedingungen) berücksichtigt.

Für die Ermittlung einer Verlustverteilung werden Daten über die mögliche Entwicklung unsicherer Parameter benötigt. Hierbei stützt man sich nach Möglichkeit auf empirisch beobachtbare Entwicklungen aus der Vergangenheit. Je nach Risikoart ist die Datenlage sehr unterschiedlich. Für Marktpreisrisiken stehen im Allgemeinen ausreichend Daten über die Entwicklung von Preisen, Zinsen oder Wechselkursen in der Vergangenheit zur Verfügung. Allerdings ist nicht gewährleistet, dass die empirisch beobachtbaren Verteilungen auch für die