

Banken und Regulierung: Brauchen kleine und mittlere Institute besondere Regeln?

Die Diskussion um die Regulierung von Finanzinstituten ist seit dem Zusammenbruch von Lehman Brothers fester Bestandteil des gesellschaftspolitischen Alltags. Als Reaktion auf die Geschehnisse der Finanzmarktkrise und die zahlreichen Bankenrettungen auf Kosten der Steuerzahler hat sich international der Wunsch gefestigt, den Finanzsektor als Auslöser der Verwerfungen, besser und strenger zu regulieren. So hat sich im Verlauf der Finanzmarktkrise gezeigt, dass die vorherrschende Regulierungs- und Aufsichtsarchitektur deutliche Schwächen aufwies; die Kapitalanforderungen waren für die eingegangenen Risiken zu niedrig und strukturell nicht adäquat, systemische Risiken blieben unbeachtet, zudem lag lediglich eine uneinheitliche Umsetzung von Regelungen (insbesondere bei Basel II) vor. Aber auch inwieweit bestehende Regelungen tatsächlich angewandt und ihre Einhaltung angemessen überprüft wurde, bleibt kritisch zu hinterfragen.

Auf Grundlage der äußerst negativen Erfahrungen der Finanzmarktkrise wurden Veränderungen mit dem Ziel einer nachhaltigen Sicherung der Finanzmarktstabilität beschlossen.

Generelle Ziele der Bankenregulierung

Um die Frage diskutieren zu können, ob eine unterschiedliche Regulierung für einzelne Institute oder sogar Institutsgruppen sinnvoll und angemessen wäre, müssen zunächst die generellen Ziele der Bankenregulierung dargestellt werden. Die Bankenbranche unterliegt traditionell aufgrund ihrer spezifischen Charakteristika der Marktregulierung. Diese erfolgt hierbei vor allem vor dem Hintergrund des Anleger- und des Systemschutzes. Der Anlegerschutz basiert primär auf der Schutzbedürftigkeit von Anlegern und ihrem

Vermögen, dem sogenannten Volksvermögen, während der Systemschutz durch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Banken für die Kredit- und Geldversorgung begründet wird.

Der Systemschutz ist für die Bankenbranche ein besonderes Problem, weil ein Zusammenbruch eines systemrelevanten Instituts¹⁾ über vielfältige Verbundeffekte zu einem Zusammenbruch des gesamten Finanzsystems führen kann. Der Staat kann mithin gezwungen sein, ein fallierendes Institut aufzufangen, um Schaden für das Gesamtsystem zu vermeiden. Damit entsteht für systemrelevante Institute eine implizite Staatsgarantie; der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus der Insolvenz wird außer Kraft gesetzt.

Aus den Erfahrungen der Finanzkrise heraus hat sich gezeigt, dass die bestehenden Regulierungssysteme nicht ausreichend waren, um den Anleger- und den Systemschutz im vollen Umfang zu gewährleisten.

Neue Regulierungsinitiativen verfolgen daher vor allem folgende Zielsetzungen:

1. höhere Widerstandsfähigkeit des Bankensektors,
 - Stärkung einzelner Banken,
 - Stärkung des gesamten Bankensektors,
2. besserer Verbraucherschutz,
 - hochwertige internationale Einlagensicherung,
3. bessere Beratungsqualität,
 - die Abschirmung gegen staatliche Stützungserfordernisse.

Die Maßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, liegen vor allem in einer Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen, höheren Anforderungen an Beratungsqualität und einer einheitlichen Einlagensicherung sowie der Einführung eines Restrukturierungsfonds für systemrelevante Institute (SIFs).

Ordnungspolitische Aspekte

Um die Angemessenheit der vorgeschlagenen Änderungen zu beurteilen, müssen neben der zentralen Frage, inwieweit sie die Erreichung der skizzierten Ziele fördern, auch weitergehende ordnungspolitische Aspekte beachtet werden. So ist es beispielsweise nicht hinnehmbar, dass als Folge eines zu hohen Risikoappetits einzelner systemrelevanter Marktakteure die gesamte Bankenbranche mit den Kosten ihrer Sanierung nachhaltig belastet wird. Nach dem Prinzip der Verursachungsgerechtigkeit müssen die Banken beziehungsweise Bankengruppen, die die Kosten der Krise verursacht haben, diese auch zurückzahlen

Prof. Dr. Stephan Schüller, Sprecher der persönlich haftenden Gesellschafter, Bankhaus Lampe KG, Bielefeld

Ob die Kreditwirtschaft je nach Größe der Institute eine unterschiedliche Behandlung bedarf, lässt sich aus Sicht des Autors nicht pauschal beantworten. Zur Stärkung der Risikotragfähigkeit einzelner Banken und zur Förderung der Stabilität des Gesamtsystems hält er unabhängig von der jeweiligen Größe eine deutliche Erhöhung der notwendigen Mindesteigenkapitalquoten für angebracht. Mit Blick auf die Restrukturierungsabgabe plädiert er für einen ausschließlich von den systemrelevanten Banken finanzierten Fonds. Bei den Prüfungsmaßnahmen der Aufsicht will er Prüfungsintensität und Risikoprofil positiv korrelieren wissen. (Red.)

beziehungsweise Vorsorge für kommende Krisen dieser Kategorie treffen. Eng verbunden damit ist eine zweite ordnungspolitische Forderung: die bislang erfolgten staatlichen Stützungsmaßnahmen dürfen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. So ist es nicht hinnehmbar, dass staatliche Stützungsgelder quasi über den Tresen als Begrüßungsgeschenke an Neukunden durchgereicht werden.

Als wichtigsten Punkt müssen dabei zunächst die unter dem Begriff Basel III verbundenen regulatorischen Änderungen diskutiert werden. Der Aspekt des Verbraucherschutzes bedarf an dieser Stelle keiner weitergehenden Betrachtungen, weil seine Qualität nicht durch Fragen der jeweiligen Betriebsgröße determiniert werden sollte. Hingegen muss auf die Frage der Einlagensicherung grundsätzlich eingegangen werden, weil in der derzeitigen Diskussion Fragen der Einlagen- häufig mit Themen der Institutssicherung vermischt werden. Es müssen daher die Fragen der Restrukturierungsregeln und dabei insbesondere die der Finanzierung des Restrukturierungsfonds diskutiert werden. Im Vordergrund stehen zunächst jedoch die mit Basel III verbundenen regulatorischen Veränderungen.

Basel III

Die Reformen, die unter dem Begriff Basel III zusammengefasst werden, gliedern sich in drei zentrale Bereiche; sie enthalten Initiativen zur Stärkung der Solvabilität, die Einführung einer Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio) sowie globaler Mindestliquiditätsstandards. Das Inkrafttreten der Maßnahmen soll stufenweise, beginnend zum 1. Januar 2013, für alle Kreditinstitute erfolgen und bis zum 1. Januar 2019 abgeschlossen sein. In der EU soll die Umsetzung über den Capital-Requirement-Directive-IV-Linienentwurf (CRD IV) voraussichtlich bis Ende 2012 erfolgen. Im Vordergrund der Reformen steht die Stärkung der Verlustabsorptionsfähigkeit von Banken durch neue aufsichtsrechtliche Kapitalanforderungen. Durch eine Erhöhung der Qualität und Quantität von Eigenkapital soll die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegenüber Schocks nachhaltig verbessert werden.

Wenngleich durch eine stufenweise Einführung der strengeren Kapitalanforderungen die Belastungen der Kreditinstitute und mögliche Schäden auf die Volkswirt-

schaften begrenzt werden sollen, stellt die Reform eine große Herausforderung für alle Marktteilnehmer dar. Hier werden die ersten Forderungen nach einer unterschiedlichen Behandlung einzelner Bankengruppen laut. Da Großbanken eine höhere Kapitalmarktfähigkeit aufweisen, sei es für sie leichter, sich über den Kapitalmarkt Eigenmittel zu besorgen. Kleine und mittlere Institute hingegen sind vor allem auf Gewinnthesaurierungen und Unterstützungen durch ihre Eigentümer angewiesen. Begründet wird diese geforderte Ungleichbehandlung mit dem Kreditversorgungsaspekt von regional tätigen Instituten, Sparkassen und Genossenschaftsbanken und der Gefahr, durch die strengeren Anforderungen das Kreditangebot zu verteuern oder sogar zu verknappen.

Es ist aber erstens ökonomisch nicht nachzuvollziehen, warum Rechtsform beziehungsweise Eigentümerschaft andere beziehungsweise niedrigere Eigenkapitalquoten rechtfertigen sollten. Im Sinne der hiesigen Wirtschaftsordnung innewohnenden Vertragsfreiheit steht es jedem Unternehmen der Kreditwirtschaft frei, sich eine für seine Geschäftspolitik zugeschnittene Rechtsform zu suchen. Die notwendige Eigenkapitalquote leitet sich unabhängig von der Rechtsform aus der allgemeinen Überlegung ab, wie hoch eine Bank ihr Eigenkapital leveragen sollte. Eine generelle Verschärfung der Eigenkapitalquoten ist das effizienteste Mittel den Risikoappetit der gesamten Branche zu bremsen.

Schattenbanken einbeziehen

Darüber hinaus zeigt sich zweitens, dass gerade viele kleinere Kreditinstitute gut kapitalisiert und somit für die Anforderungen von Basel III gerüstet sind; eine Verknappung des Kreditangebotes ist mithin nicht zu erwarten. Aus Wettbewerbssicht könnte drittens eine Ungleichbehandlung von Instituten nach Betriebsgröße beziehungsweise Systemrelevanz sogar zu Wettbewerbsnachteilen für die kleineren Banken führen. Sie könnten in der allgemeinen Marktwahrnehmung als weniger solvent gelten und so ihre eigene Refinanzierungsfähigkeit gefährden. Um Klarheit in den gesamten Bankenmarkt zu bringen, kann es daher nur eine einzige, für alle Banken gleiche Mindesteigenkapitalquote geben. Ähnliches muss naturgemäß auch für die Definition und Anrechenbarkeit einzelner Eigenkapital-Bestandteile gelten.

Auch hier gilt, dass einfache, klare und enge Begriffsbestimmungen Transparenz und Vertrauen in die Finanzindustrie fördern. Darüber hinaus wäre zu wünschen, dass die Risikogewichtung einzelner Assetklassen ebenfalls möglichst einfach und nachvollziehbar sein sollte.

Insgesamt gilt es deswegen zu attestieren, dass die Basel-III-Reformen in Bezug auf die Krisenresistenz und den Risikoappetit von einzelnen Kreditinstituten zu befürworten sind. Um einen nachhaltig positiven Effekt auf die Stabilität des gesamten Finanzsystems zu erreichen ist es jedoch äußerst wichtig, weltweit alle Unternehmen des Finanzsektors, auch sogenannte Schattenbanken, einzubeziehen. Eine Unterscheidung von Marktteilnehmern nach dem Kriterium Banken/Nichtbanken ist vor dem Aspekt der Systemrelevanz, aber auch aus Gründen eines ordnungspolitischen Level Playing Fields nicht empfehlenswert. Im Gegenteil führt die Nichterfassung von bankenähnlichen Finanzunternehmen zur Verlagerung von eigentlichem Bankgeschäft in nicht regulierte Bereiche und damit zur Aufsichtsarbitrage.

Restrukturierungs- und Insolvenzordnung

Auch wenn gleiche Mindestkapitalanforderungen für alle Banken sinnvoll sind, so muss bei der Ausgestaltung der übergreifenden Regulierungs- und Aufsichtsarchitekturen die höhere Risikobereitschaft und -wirkung von systemrelevanten Banken beachtet werden.²⁾ Hier gilt es, dass durch entsprechende Regelungen konsequent verhindert werden muss, dass Banken durch die durch „too-big-to-fail“ vorliegende implizite Staatshaftung in die Lage versetzt werden, entsprechende Überrenditen durch risikoreiche Geschäfte zu erzielen, die im positiven Falle an die Gesellschafter ausgeschüttet und im negativen Fall durch den Staat übernommen werden. Damit kommt den Restrukturierungsüberlegungen eine zentrale Rolle zu. Nur wenn diese ordnungspolitisch korrekt ausgestaltet werden, ist es richtig und hinnehmbar, dass auf den übrigen Regulierungsfeldern für alle Banken und Bankengruppen völlig gleiche Regelungen gelten.

Um für alle Marktteilnehmer eine gleiche Wettbewerbssituation zu schaffen, müssen die Effekte, die sich aus der schieren Größe einzelner Banken ergeben, neutralisiert

werden. Diese Effekte lassen sich vereinfachend unter dem Begriff der Systemrelevanz subsumieren. Da die (ungeordnete) Insolvenz eines systemrelevanten Marktteilnehmers das gesamte Finanzmarkt- und auch das realwirtschaftliche System gefährden kann, ist der Staat gleichsam gezwungen im Krisenfall zu intervenieren. Damit wird – wie bereits erwähnt – der risikobegrenzende Sinn anderer Regulierungsvorschriften zumindest ansatzweise unterhöhlt, denn die Insolvenzanktion, mit der schlechtes Wirtschaften gleichsam bestraft wird, gilt weder für Management noch für Aktionäre von systemrelevanten Instituten.

Während auf Ebene der EU Vorschläge zur Sanierung und gegebenenfalls Abwicklung von systemrelevanten Kreditinstituten weiterhin nur diskutiert werden, ist in Deutschland Anfang 2011 das „Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung“ (Restrukturierungsgesetz) in Kraft getreten. Ziele des Gesetzes sind die Schonung der Steuerzahler bei zukünftigen Krisen, die Beteiligung von Eigentümern von Banken an den entstehenden Kosten einer Sanierung und die Lösung beziehungsweise Entschärfung des „too-big-to-fail“-Problems. Durch die Konstruktion eines Abgabefonds soll eine frühzeitige Sanierung, Reorganisation oder Abwicklung von systemrelevanten Kreditinstituten ohne die finanzielle Inanspruchnahme des Staates möglich werden. Abgabepflichtig sind nach diesem Gesetz alle im Inland ansässigen Banken ohne Anstaltslast und Gewährträgerhaftung und damit auch regional tätige Banken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Die Zielgröße für den Fonds beträgt zunächst 70 Milliarden Euro.

Verstoß gegen den Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit

Das vorliegende Konzept verstößt jedoch massiv gegen den Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit. Dieser würde nämlich implizieren, dass die Beiträge zum Restrukturierungsfonds ausschließlich von den Banken getragen werden, die im Krisenfall auch gestützt werden.³⁾ Was die Höhe der zu leistenden Zahlungen angeht, so muss sich diese an den potenziellen Mehrerträgen orientieren, die mit der impliziten

Staatsgarantie erwirtschaftet werden können. Theoretisch könnten diese Kosten auf Optionspreisüberlegungen quantifiziert werden; praktisch kann man den Wert von Staatsgarantien an Spreads zwischen staatsgarantierten und nicht garantierten Emissionen eines gleichen Emittenten ablesen.

Wird diese Restrukturierungsabgabe un-differenziert von allen Banken eingefordert, so besteht ein unmittelbarer Anreiz, durch zunehmende Größe und entsprechende Risikoprofile in den Status eines systemrelevanten Institutes zu kommen, um zumindest in den Genuss des Nutzens der impliziten Staatsgarantie zu gelangen.

An dieser Stelle muss auf die Abgrenzung zwischen einem Restrukturierungsfonds und der Einlagensicherung eingegangen werden: Vielfach wird argumentiert, dass durch die Einrichtung des Restrukturierungsfonds die Einlagensicherung obsolet werde, zumindest es aber nicht gerechtfertigt sei, dass ein Institut durch Zahlung in beide Fonds doppelt belastet werde. Mit dieser Argumentation wird der unterschiedliche Auftrag der beiden Sicherungssysteme negiert, denn es war nie die Aufgabe der Einlagensicherung systemische Risiken aufzufangen. Zweck der Einlagensicherung ist es, im Krisenfall eines einzelnen Instituts den Anlegern Schutz zu gewähren. Diese Aufgabe hat die Einlagensicherung der privaten Banken in der Vergangenheit gut erfüllt. Der Restrukturierungsfonds hingegen basiert auf den Erkenntnissen der Finanzmarktkrise, die deutlich die systemischen Risiken der gesamten Industrie aufgezeigt hat. Dieser Fonds benötigt daher zusätzlich zum Einlagensicherungsfonds Mittel, um die möglichen Risiken der systemrelevanten Banken auffangen zu können.

Nur der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass bei der europäischen Diskussion um eine Restrukturierungsabgabe unbedingt sichergestellt werden muss, dass diese auch in einen separaten Fonds zu Krisenprävention fließt und nicht als zusätzliche Bankensteuer zur Sanierung der Staatsfinanzen herangezogen wird.

Differenzierte Betrachtung

Zusammenfassend muss die Frage, inwieweit für kleinere Kreditinstitute unterschiedliche Regulierungsnormen zur An-

wendung kommen sollten, differenziert beantwortet werden:

Das effizienteste Mittel, die Risikotragfähigkeit einzelner Banken zu stärken und die Stabilität des Gesamtsystems zu fördern, besteht in einer deutlichen Erhöhung der notwendigen Mindesteigenkapitalquoten. Dies gilt – unbeschadet der jeweiligen Größe – für alle Banken. Es gibt keinen Grund, an dieser Stelle Sonderregelungen zu fordern. Kleinere Banken zeigen sich im aktuellen Umfeld gut kapitalisiert, sodass nicht mit einer Kreditklemme gerechnet werden muss und auch rechtsformabhängige Argumente für eine Sonderregelung erscheinen lediglich interessengeleitet.

Anders zu sehen ist die Restrukturierungsabgabe: Im Sinne des Prinzips der Verursachungsgerechtigkeit, aber auch zur Erzielung der richtigen Steuerungswirkungen, müssen diese Beiträge ausschließlich von den systemrelevanten Banken finanziert werden, die im Krisenfall auch durch den Fonds aufgefangen werden. Eine Belastung der kleinen und mittleren Banken mag zwar unter populistischen Aspekten ein gut verkaufbares politisches Argument sein, sachgerecht ist dies jedoch nicht.

Abschließend darf auch nicht verkannt werden, dass durch die zunehmende Regulierung kleinere Banken überdurchschnittlich belastet werden. Es ist daher zu wünschen, dass die aufsichtsrechtlichen Prüfungshandlungen sich risikoorientiert so auf die einzelnen Banken und Bankengruppen verteilen, dass Prüfungsintensität und Risikoprofil positiv korrelieren.

Fußnoten

¹⁾ Gemäß der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich gelten als Maßstab für Systemrelevanz fünf Kriterien: die Größe einer Bank, ihre Vernetzung mit anderen Instituten, ihre Komplexität, das Ausmaß ihrer globalen Aktivitäten sowie ihre Ersetzbarkeit.

²⁾ Die Haftungsbeschränkung von systemrelevanten Banken führt zu einer Imparität von Risiken und Chance. Hierzu besagt die sogenannte Bloos-Regel, dass diese Banken einen höheren Anreiz haben höhere Risiken einzugehen, da sie so im Erfolgsfall eine höhere Eigenkapitalrendite erwirtschaften und im Verlustfall, bedingt durch die implizite Staatsgarantie, lediglich keine Rendite mehr auf ihr Eigenkapital verdienen. Vgl. Sinn, Hans-Werner: *Kasino Kapitalismus*, Berlin 2010: S.117–122.

³⁾ Während das Sanierungsverfahren (erste Stufe) allen Kreditinstituten zur Verfügung steht, ist das Reorganisationsverfahren (zweite Stufe) nur für systemrelevante Institute ausgelegt. Siehe hierzu § 7 Abs. 2 KredReorgG (Gesetz zur Reorganisation von Kreditinstituten).