



Franz-Christoph Zeitler*

Die neuen Aufsichtsregeln für Banken**

Die seit 2007 virulente tief greifende Finanzmarktkrise hat Schwächen im regulatorischen Rahmenwerk aufgezeigt, auf die in einer international abgestimmten Weise reagiert werden muss. Dies ist letztlich eine Frage der Glaubwürdigkeit unseres Verständnisses von sozialer Marktwirtschaft als einer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung, bei der feste Regeln verhindern, dass marktgetriebene Prozesse selbstzerstörende Wirkung entfalten.

An den Krisenursachen ansetzende Maßnahmen

Entgegen einem in der Öffentlichkeit weit verbreitetem Eindruck sind auf internationaler und europäischer Ebene bereits weitreichende Konsequenzen gezogen worden, die an in der Krise als besonders risikoreich erkannten Schwachstellen des bankaufsichtlichen Regelwerks ansetzen.

– Die sogenannte „CRD II“ (Änderungsrichtlinie zu den europäischen Bankenrichtlinien) ist bereits verabschiedet und in der nationalen Umsetzung; sie wird Ende dieses Jahres in Deutschland in Kraft treten und umfasst (neben anderen Punkten wie Stärkung der internationalen Zusammenarbeit und neue EU-Kapitaldefinition) zwei Kernbereiche der Krisenursachen:

Erstens die spürbare Erhöhung (zirka Verdoppelung) der Kapitalunterlegung für Wiederverbriefungen und komplexe Verbriefungen, die bis zum vollen Kapitalabzug reichen kann. Zudem muss der Originator von Verbriefungen einen Teil des Risikos (zwar nur fünf Prozent) als Selbst-

behalt in der eigenen Bilanz fortführen; dadurch erhält er einen Anreiz, die Strukturen und ihr Risiko vorsichtig zu bewerten und auch fortlaufend im Auge zu behalten, was eine essenzielle Voraussetzung für die Wiedergewinnung des Vertrauens in den implodierten Verbriefungsmarkt bildet.

Zweitens die Erhöhung der Kapitalunterlegung für Liquiditätslinien und geänderte Großkreditregeln (erweiterter Begriff der

Kreditnehmereinheit) soll dem Aufbau von Kreditpyramiden über die Gründung vieler Aufkaufgesellschaften durch eine Zweckgesellschaft vorbeugen; bekanntlich waren diese „conduits“ und ihre Refinanzierung einer der Krisenauslöser im Sommer 2007. Bei der Neuregelung wurde berücksichtigt, dass sektorale oder regionale Konzentrationen per se nicht als „Klumpenrisiko“ ausgelegt werden.

Leider ist die Ergänzung der Großkreditregeln („large exposure rules“) für die Finanzierung von Zweckgesellschaften bisher nur im europäischen Rahmen (EU-Richtlinie) möglich gewesen und war auf internationaler Ebene wegen des Widerstands großer Finanzzentren nicht zu erreichen.

– Von großer Bedeutung für die Anreizstrukturen, wenn auch sicher nicht „allein selig machend“ zur Lösung der Probleme, sind zum Beispiel die neuen Regeln für variable Vergütungen und Boni, die am längerfristigen Geschäftserfolg orientiert sein müssen und auch das Risiko der Geschäfte während eines längeren Zeitraums (durch Maluselemente) berücksichtigen sollen. Diese Regeln sind seit Anfang dieses Jahres in Deutschland in Kraft.¹⁾

Neue Regeln für das Handelsbuch

Eine bedeutende Zäsur werden die neuen Regelungen für die Unterlegung von Marktrisikopositionen bedeuten, die der Baseler Ausschuss in Grundzügen im Juli 2009²⁾ vorgestellt hat und noch im Sommer diesen Jahres (nach Konsultationen

Prof. Dr. Franz-Christoph Zeitler, Vizepräsident, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Es gilt aus Sicht des Autors sicher noch eine Reihe von Schwächen im internationalen Regulierungswerk zu beheben. Aber angesichts der Fokussierung der öffentlichen Diskussion auf strittige Instrumente wie die Bankenabgabe und eine Finanztransaktionssteuer tritt er entschieden dem Eindruck entgegen, als sei noch nichts geschehen. Als wichtiges Beispiel für die Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise nennt er die Verabschiedung der CRD-II-Richtlinie und die laufende Arbeit an deren Umsetzung. Er räumt aber auch ein, dass es an anderen Stellen nicht zur Einigung zwischen den großen Finanzzentren gekommen ist, zum Beispiel bei der Ergänzung der Großkreditregeln für die Finanzierung von Zweckgesellschaften. Gewisse Verzögerungen in der Arbeit des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht erklärt er aus dem Spannungsverhältnis von mittelfristiger Finanzstabilität und unerwünschten kurzfristigen Auswirkungen auf die Wirtschaft. (Red.)

und Auswirkungsstudien) finalisieren wird. Nach den „alten“ (den geltenden) Regeln waren Handelsbuchpositionen insoweit bevorzugt, als dass eine Bank dort weniger Kapital als im Bankbuch vorhalten musste – bei materiell gleichem Risiko. Dieses Arbitragefenster wird nun geschlossen.

Nach ersten Einschätzungen der Auswirkungsstudie war mit einer Verdoppelung bis Verdreifachung des Marktrisikokapitals gerechnet worden; tatsächlich werden die Auswirkungen auch in einer Übergangsphase³⁾ deutlich darüber liegen.

Die ursprüngliche Zeitplanung sah ein Inkrafttreten Ende 2010 vor. Die europäische Gesetzgebung hat mit der sogenannten CRD III bereits wesentliche Vorarbeiten geleistet und einen Richtlinieentwurf erstellt; dieser befindet sich aktuell in der Beratung des Wirtschafts- und Währungsausschusses des Europäischen Parlaments. Die Gesetzgebung in anderen Jurisdiktionen (USA) ist noch weiter zurück, sodass eine weltweite Einführung Ende 2011 realistisch sein dürfte. Diese Verzögerung gegenüber dem ursprünglich avisierten Termin Ende 2010 war von deutscher Seite weder beantragt noch unterstützt, dürfte jedoch zur Vermeidung von Standortnachteilen (Level Playing Field) unumgänglich sein.

Das Pittsburgh-Paket

Die G20-Staats- und Regierungschefs haben sich im Rahmen ihres Gipfels im September 2009 in Pittsburgh auf eine umfassende Reform der Kapitalregeln geeinigt.⁴⁾ Die zuständigen Gremien – in erster Linie der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht und das Financial Stability Board – werden aufgefordert, das (bankaufsichtliche) Kapital zu härten (Kapitaldefinition), Vorschläge über neue Mindestkapitalquoten und eine Leverage Ratio zu unterbreiten und die Zyklik der Bankenregulierung zu mindern (antizyklischer Puffer).

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, in dem die materiellen Regelungsinhalte international abgestimmt werden, befindet sich dabei in einem Spannungsverhältnis zwischen einerseits der (mittelfristigen) Stabilität des Finanzsystems und (kurzfristigen) Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Kreditversorgung andererseits. Dieses Spannungsverhältnis war auch den Staats- und Regierungschefs bewusst; sie halten in ihrem Gipfel-Statement fest, dass

eine Umsetzung bis 2012 angestrebt werden soll, wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dies erlauben.

Der Baseler Ausschuss hat am 16. Dezember 2009 zwei Dokumente zur Konsultation gestellt⁵⁾ und damit Vorschläge zur Umsetzung des G20-Auftrags unterbreitet. Die Konsultationsfrist des Baseler Ausschusses endete am 16. April 2010. Parallel zu der Konsultation haben die Banken Daten für eine quantitative Auswirkungsstudie geliefert. Der Ausschuss berät in seiner Sitzung Mitte Juli über die Ergebnisse der Konsultation und der Auswirkungsstudie. Die Regeln sollen den G20 im November zur Beratung vorgelegt und der Öffentlichkeit im Dezember 2010 vorgestellt werden.

Für den weiteren Entscheidungsprozess sind zunächst drei Punkte maßgeblich.

– Entsprechend dem Beschluss der G20-Staats- und Regierungschefs ist das Basel-II-Regelwerk in allen wichtigen Finanzzentren (insbesondere auch USA) im Jahr 2011 einzuführen.⁶⁾

– Die legislatorische Umsetzung der im Jahr 2010 noch zu beschließenden Maßnahmen (insbesondere Kapitalniveau, Kapitaldefinition, Leverage Ratio, antizyklischer Puffer) kann zwar bis Ende 2012 vorangetrieben werden; ihr Inkrafttreten muss aber entsprechend dem Beschluss der G20-Staats- und Regierungschefs auf dem Pittsburgh-Gipfel von der wirtschaftlichen Erholung abhängig sein.⁷⁾ In jedem Fall sind angemessene Vertrauensschutz- und Übergangsregelungen vorzusehen. Die Lösung des Spannungsverhältnisses ist ohne hinreichenden Vertrauensschutz und Übergangsregelungen, wie sie bei der Änderung belastender Normen – zum Beispiel bei verwaltungsrechtlichen Regeln oder im Steuerrecht – zumeist zu finden sind, kaum möglich.

– Die in den Konsultationspapieren vom Dezember 2009 vorgestellten Maßnahmen und die im Juli 2009 vom Ausschuss beschlossenen Maßnahmen (Kapitalanforderungen an das Handelsbuch⁸⁾) dürfen in ihren Auswirkungen nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind auch in ihren Auswirkungen ein Gesamtpaket.

Im Detail sind in den Konsultationspapieren vom Dezember einige Fragen offen geblieben, die ebenfalls das genannte

Spannungsfeld zwischen höherer Systemstabilität und Kreditversorgung/Wachstum betreffen.

Zunächst ist das Verhältnis von hartem zu gesamtem Kernkapital zu betrachten:

Bislang ist nicht entschieden, welchen Anteil das harte Kernkapital am gesamten Kernkapital haben muss; es muss in jedem Fall den „überwiegenden“ Teil stellen (sogenannter Predominance Test). Nach unserem Verständnis – nicht zuletzt dem allgemeinen Sprachverständnis entnommen – bedeutet „überwiegend“ bei einer am Tier-1-Kapital orientierten Betrachtung „etwas mehr als 50 Prozent“, jedenfalls nicht 70 oder 80 Prozent.

Zweitens die Bezugsgröße für Abzüge (Deductions):

Das anrechenbare Kapital wird neu definiert. Der Begriff des bankaufsichtlichen Kapitals weicht dabei (aufgrund von sogenannten Deductions [Abzugspositionen]) ab vom bilanziellen Kapital. Eine offene Streitfrage gerade im Hinblick auf die erhebliche Verschärfung der Anerkennung von Kapital als hartes Kernkapital insbesondere bei Aktiengesellschaften⁹⁾ ist, ob die Abzugspositionen – wie vorgeschlagen – praktisch alle ausschließlich vom harten Kernkapital vorgenommen werden sollen; dies wiederum hat direkte Rückwirkungen auf den oben genannten Predominance Test.

Die Bundesbank hält eine differenzierte Betrachtung für geboten, wonach die Abzüge teilweise auch wie bisher vom Kernkapital oder fallweise anteilig vom Kern- und Ergänzungskapital vorgenommen werden können. Eine differenziertere Betrachtung ist bei einigen Korrekturposten – Anerkennung von latenten Steuern, Anrechnung des Unternehmenswertes (Goodwill), Anrechnung von Beteiligungen (sogenannte Minority Interests)¹⁰ – geboten.

Drittens die Verschuldungsquote: Eine Leverage Ratio (als Verhältnis von Kapital zu Aktiva inner- und außerhalb der Bilanz) in Säule 1 ist aufgrund ihrer großen systematischen Schwächen nicht akzeptabel. Die Erfahrungen der Staaten, in denen eine Leverage Ratio bereits heute zum festen aufsichtlichen Instrumentarium gehört, zeigen, dass die Systemstabilität dadurch jedenfalls nicht grundsätzlich nicht erhöht wird. Darüber hinaus gibt es zu viele offene Fragen mit ungeklärten Rückwirkungen auf die Kreditvergabe-fähigkeit der Banken, um eine solche Ratio als festes, bankaufsichtlich bindendes Maß in der Säule 1 zu etablieren (Möglichkeit, Bilanzen zwischen den Quartalsberichten aufzublähen – sogenanntes inter-Quarter Ballooning –, Einbeziehung außerbilanzieller Strukturen, unterschiedliche Netting-Möglichkeiten in IFRS und US-GAAP, die IFRS-bilanzierende Banken im direkten Vergleich benachteiligen). Schließlich wirkt die Leverage Ratio diskriminierend auf traditionelle Geschäftsmodelle mit tendenziell niedrigen Risiken.

Eine Leverage Ratio in Säule 2 kann der Aufsicht dagegen als sinnvolles Instrumentarium dienen; sie kann im Aufschwung als „backstop“ exzessives Bilanzwachstum verhindern.

Viertens: In der Frage der antizyklischen Puffer werden derzeit parallel zwei Ansätze verfolgt. Der sogenannte Capital Conservation Buffer ist als fester Puffer ausgestaltet; er ist de facto nichts anderes als eine zusätzliche, fixe Kapitalerhöhung und damit kein akzeptables Instrument, da die Höhe der Mindestkapitalniveaus ohnehin neu definiert wird.

Zu unterstützen sind die Arbeiten an einem echten antizyklischen Puffer. Dieser soll sich an einer Makrovariablen orientieren (zum Beispiel dem Verhältnis von Kredit-

vergabe und BIP-Wachstum) und gegen den Konjunkturzyklus atmen; er wirkt gegen Kreditblasen im Aufschwung und eine angebotsseitige Kreditverknappung im Abschwung. Ein solcher Puffer ist geeignet, das genannte Spannungsfeld zwischen Systemstabilität und Rückwirkung von Regulierung auf Wirtschaft und Kreditversorgung deutlich zu entspannen. Er löst zu einem gewissen Teil auch das „regulatorische Paradoxon“ auf, wonach Mindestkapital zwar einerseits vorgeschrieben ist, andererseits aber kaum als Puffer genutzt werden kann, da ein Absinken der Kapitalquoten unter die Mindestnorm automatisch bankaufsichtliche Maßnahmen auslöst.

Fünftens Liquidität: In der Frage der neuen quantitativen Liquiditätsregeln (kurzfristige Maßzahl: sogenannte Liquidity Coverage Ratio, LCR) zeigen die Erfahrungen aus der Finanzkrise, dass eine Beschränkung der zulässigen liquiden Mittel rein auf Staatsanleihen (und Notenbankguthaben) in jedem Fall nicht ausreichend ist. Die Unterlegungsbasis muss daher um gute private Schuldtitel (Pfandbriefe, gute Unternehmensschuldverschreibungen) erweitert werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass die geldpolitische Refinanzierung der Kreditinstitute (besicherte Refinanzierung) durch aufsichtliche Maßnahmen nicht behindert wird.

Im Hinblick auf die zweite vorgeschlagene Maßzahl, die mittelfristig ausgerichtete Bilanzstrukturkennziffer (Net Stable Funding Ratio, NSFR), scheint erhebliche Unsicherheit im Hinblick auf die möglichen Auswirkungen für bestimmte Geschäftsmodelle zu bestehen. Diese Kennziffer sollte daher – zumindest für eine Übergangszeit – nur als Beobachtungsgröße unter Säule 2 eingeführt werden.

Jenseits direkter Bankenregulierung

Auch wenn der Ruf nach neuen bankaufsichtlichen Regeln nach einer weltweiten Finanzkrise richtig und verständlich ist, so wichtig ist auch der Regelkranz außerhalb des Aufsichtsrechts als Voraussetzung für den systemstabilisierenden Erfolg neuer bankaufsichtlicher Regeln.

Dies gilt zum Beispiel für die in einem marktwirtschaftlichen System grundlegenden Frage nach Gewinnermittlung, Gewinnausschüttung und Gewinnausschüttung

und die für Kurz- oder Langfristorientierung zentrale Anreizwirkung der Rechnungslegung und Bilanzierung. Sind Rechnungslegung und Gewinnermittlung stark volatil und prozyklisch, wird es kaum erfolgreich sein, gegen diese Grunddynamik mit aufsichtsrechtlichen „prudential filter“¹¹ vorzugehen.

Hier stellt sich zum Beispiel die Frage, ob ein nicht realisierter, oft nur geschätzter Zeitwertgewinn in voller Höhe ganz real ausgeschüttet und als Bemessungsgrundlage für Boni verwendet werden soll. Der deutsche Gesetzgeber hat bekanntlich im BilMoG im letzten Jahr veranlasst, einen Teil der (überwiegend nicht realisierten) Zeitwertgewinne aus Finanzinstrumenten in eine Rücklage einzustellen.

Weitere Stichworte für den regulatorischen Kranz außerhalb des Aufsichtsrechts sind:

– Transparenz der Risikoverteilung; hierzu gehört die Entwicklung einer Risk Map mit dem Nukleus eines Kreditregisters und die Entwicklung funktionierender zentraler Gegenparteien (CCPs) für Kreditderivate. Leider nehmen am europäischen Risk-Map-Projekt (Kreditregister) bisher nur neun von 27 EU-Staaten teil.¹²

– Allgemeine Standards für die Kreditvergabe, vor allem Bewertung und Beleihungsrelationen bei Immobilienkrediten, wie sie im „joint forum“¹³ der Aufsichtsinstitutionen immerhin angedacht werden. Hierzu gehört auch die problematische Wirkung von Rechtsinstituten wie „non-recourse loans“, die die Risikowahrnehmung bei der Kreditvergabe erheblich reduzieren.

– Vertrauensschaffende Regeln für Ratingagenturen wie die Trennung von Beratung und Bewertung; überprüfbares rechtliches Gehör für die Emittenten; standardisierte Angaben über Art und Qualität des Underlyings strukturierter Wertpapiere und eine eigene Ratingklasse für diese Wertpapiere, da sie eine vom normalen Emittentenrisiko völlig unterschiedliche Risikostruktur aufweisen.

Stärkung der Langfristorientierung

Es wäre zu kurz gesprungen, den Blick nur auf die „Regelungstechnik“ zu beschränken. Über die Einzelaspekte der einzelnen

Maßnahmen hinaus sollte die Krise zu einer grundlegenden Besinnung, zu einem Wandel im Denken führen und die in der Vergangenheit zunehmende Orientierung am kurzfristigen Erfolg durch das Prinzip der Langfristorientierung und Nachhaltigkeit zu ersetzen. Die Idee der Nachhaltigkeit stammt ursprünglich und naheliegenderweise aus der Forstwirtschaft, einem Bereich, in dem der Großvater pflanzt und der Enkel erntet. Im letzten Jahrhundert wurde es in die Ökologie übertragen und bedarf nun der Anwendung auch die Finanzindustrie.

Daraus folgt zum Beispiel Geschäftsmodelle so auszurichten, dass sie Konjunktur- und Zinszyklen überstehen. Dies bedeutet, Finanzinnovationen erst dann flächendeckend und in großem Umfang einzusetzen, wenn ihre Beständigkeit über mindestens einen Zyklus hinweg geprüft und Erfahrungen unter widrigen Umständen gemacht wurden. Nachhaltigkeit heißt schließlich für die Regelsetzer selbst, auf

kurzfristige, an Tagesbeifall der Medien orientierte, interventionistische Maßnahmen zu verzichten und sich auf Regeln zu konzentrieren, deren Konstanz und Verlässlichkeit für längere Zeit gesichert ist.

Fußnoten

* Der Autor legt ausschließlich seine persönliche Auffassung dar.

** Abgeschlossen: 14. Juni 2010.

¹⁾ Ein Rundschreiben der BaFin, mit dem die vom FSB entwickelten und international abgestimmten Vorschriften ad hoc umgesetzt wurden, wird voraussichtlich im Oktober 2010 durch ein Gesetz abgelöst.

²⁾ „Revisions to the Basel II market risk framework“ und „Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book“.

³⁾ Im sogenannten „non-correlation trading portfolio“ muss voraussichtlich für einen Übergangszeitraum nur die größere der beiden Positionen „short“ und „long“ unterlegt werden, danach die Summe aus beiden.

⁴⁾ Pittsburgh Summit 2009, Leaders' Statement, September 24–25, 2009, Tz. 13 des Haupttexts.

⁵⁾ Strengthening the resilience of the banking sector and International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring.

⁶⁾ Pittsburgh Summit 2009, Leaders' Statement, September 24–25, 2009, ebenda.

⁷⁾ Pittsburgh Summit 2009, Leaders' Statement, September 24–25, 2009, ebenda.

⁸⁾ Siehe Absatz II dieses Beitrags.

⁹⁾ Nach den Vorschlägen des Baseler Ausschusses, der dem Ergebnis des Pittsburgh-Gipfels der Regierungschefs folgt, sind für Aktiengesellschaft zukünftig nur noch gezeichnetes Kapital (= Aktien) und offene Rücklagen als hartes Kernkapital anerkannt.

¹⁰⁾ „Minority“ aus dritter Sicht; die Bank selbst hält die Mehrheit.

¹¹⁾ Ein Beispiel für einen Prudential Filter ist die Nicht-Anerkennung von Marktwertveränderungen von eigenen Verbindlichkeiten. Nach den IFRS und US-GAAP ist es unter Voraussetzungen zulässig, eigene Verbindlichkeiten zum Marktwert zu bilanzieren. Sinkt die eigene Bonität, mindert dies c.p. den Wert der eigenen Verbindlichkeiten, was wiederum c.p. zu einem Gewinnausweis und höherem Eigenkapital führt. Bei steigender Bonität gilt das Gesagte umgekehrt. Der aufsichtliche Prudential Filter rechnet diese Kapitaleffekte (in beiden Richtungen) heraus.

¹²⁾ Zwei der neun Staaten – Rumänien und die tschechische Republik – traten dem Kreditregister in diesem Jahr bei.

¹³⁾ Siehe das Papier „Review of the different nature and scope of financial regulation – key issues and recommendations“, The Joint Forum, Januar 2010.