

Bankenregulierung

Unabhängige Aufsicht erforderlich

Sondersteuern, strengere Regeln für Bonuszahlungen und riskante Geschäfte sowie eine Zerschlagung von „zu großen“ Kreditinstituten – wie derzeit vielfach diskutiert – helfen bei der Regulierung der Finanzmärkte nicht wirklich weiter. Dreh- und Angelpunkt einer neuen Finanzmarktarchitektur in Deutschland muss vielmehr ein unabhängiges Aufsichtsgremium sein, das seine Maßnahmen wirkungsvoll durchsetzen kann. Darauf baut ein Konzept auf, das das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) ausgearbeitet hat.

Das unabhängige Aufsichtsgremium sollte die dem Finanzministerium unterstehende Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unterstützen, sie und die Banken aber gleichzeitig kontrollieren und regelmäßig öffentliche Berichte vorlegen. Weitere Aufgabe für die Aufsicht ist es zudem, neue Eigenkapitalvorschriften zu erlassen, die sich danach richten, wie viel eine einzelne Bank zum akkumulierten Risiko aller Geldhäuser beiträgt – je größer die Rolle der jeweiligen Bank ist, desto strenger müssten die Anforderungen sein. Gerät eine Bank in eine Schieflage, sollte das Gremium auch bestimmen können, wann und wie viele Wandelanleihen der Bank in Aktien getauscht werden müssen, was der Bank zusätzliches Eigenkapital verschafft. Die Banken selbst müssten Notfallpläne erstellen, die zeigen, wie sie im Fall einer Pleite ordnungsgemäß abgewickelt werden können. Diese Pläne wiederum werden von dem Aufsichtsgremium geprüft, damit der Insolvenzschaden insgesamt möglichst gering ausfällt.

Gesprächspartner im IW: **PD Manfred Jäger-Ambrozewicz, Telefon 0221 4981-626**

Bankenregulierung

Zwischen Mut und Übermut

Die US-Regierung hat den Banken eine schärfere Gangart angekündigt. Den amerikanischen Geldhäusern drohen demnach Sondersteuern, strengere Regeln für Boni und riskante Geschäfte sowie eine Zerschlagung von „zu großen“ Instituten. Die Bundesregierung begrüßt zumindest Teile der Pläne. Doch die schwarz-gelbe Koalition sollte nicht vorzeitig handeln. Nur eine wirklich unabhängige Aufsicht, die auf mehrere Kontrollinstrumente setzt, kann eine erneute große Finanzkrise verhindern – ein Konzept des IW Köln.

Auch wenn manche bereits wieder zockten, als sei nie etwas gewesen: Die Banken mussten in den vergangenen zwei Jahren ordentlich Federn lassen. So sanken beispielsweise die Eigenkapitalrenditen von 19 großen europäischen Instituten 2008 rapide – was bedeutet, dass nicht solide gewirtschaftet wurde (Grafik Seite 5):

Während die Geldhäuser im Jahr 2007 im Schnitt noch Erträge von knapp 12 Prozent ihres Eigenkapitals erzielen konnten, verzeichneten sie 2008 rund 8 Prozent Verlust.

Immerhin besserte sich die Lage im vergangenen Jahr wieder. Doch all diese anonym gehaltenen Durchschnittszahlen maskieren, dass einige Banken sehr hohe Einbußen hinnehmen mussten – von bis zu 85 Prozent ihres Eigenkapitals.

Die schlechten Ergebnisse der Banken treffen zunächst nur die Aktionäre.

Bedenklicher ist, dass sich die Regierungen genötigt sahen, das Finanzsystem massiv zu unterstützen – und das finanziert der Steuerzahler. Um in Not geratenen Banken mit Kapital auszuweichen, wurde in Deutschland der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, kurz Soffin, gegründet (Kasten). Er zahlte zum Beispiel 18 Milliarden Euro Eigenkapitalhilfe an die Commerzbank. Auf diese Weise wurde die Bundesregierung zum größten Anteilseigner der Bank.

Zurzeit hat der Soffin insgesamt 192 Milliarden Euro bereitgestellt (Grafik). Und bisher ist der Fonds für den Staat sogar ein lohnendes Geschäft:

Im vergangenen Jahr hat der Soffin allein aus Zinsen für Garantien rund 650 Millionen Euro eingenommen.

Doch dieses Polster könnte ganz schnell wieder schrumpfen, da in den Bilanzen der Banken noch viel Wertberichtigungsbedarf schlummern dürfte. Die Krise ist also längst nicht ausgestanden. Um künftige Schief lagen zu vermeiden oder zumindest besser in den Griff zu bekommen, sollte sich der Staat daher nun um eine neue Regulierung des Finanzmarktes kümmern.

Momentan bestimmen die sogenannten Basel-II-Vorschriften die Bankenregulierung. Vor allem strengere Eigenkapitalvorschriften stehen hier auf der Reformagenda. Die Logik dahinter: Wenn Banken mit geringem Eigenkapital Verluste erleiden, werden sie von Geschäftspartnern als labil angesehen. Und dann setzt sich eine Abwärtsspirale in

Gang: Die misstrauischen Gläubiger verlängern ihre Kredite nicht mehr; der Bank fehlt Geld; sie muss Aktiva verkaufen, andere Gläubiger finden oder zusätzliches Eigenkapital auftreiben. Wenn das nicht schnell genug gelingt, droht die Pleite. Nahezu alle Beobachter gehen mittlerweile davon aus, dass genau dieser Prozess mitverantwortlich für die Finanzkrise war.

Es ist jedoch falsch, nur mehr Eigenkapital einzufordern. Wenn lediglich ein Instrument eingesetzt wird, muss dieses besonders streng sein, um ein bestimmtes Sicherungsniveau zu erreichen. Dadurch laufen die Regulierer aber Gefahr, zu übertreiben. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) plädiert daher für einen Mix aus verschiedenen Instrumenten:

- **Unabhängige Aufsicht.** Den Finanzmarkt in Deutschland überwacht die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin). Das Problem dabei: Die Bafin ist zwar eine selbstständige Einrichtung, untersteht aber der Aufsicht des Bundesfinanzministeriums, ist letztendlich also nicht unabhängig von politischer Einflussnahme.

Freier als die Bafin ist der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, der sich

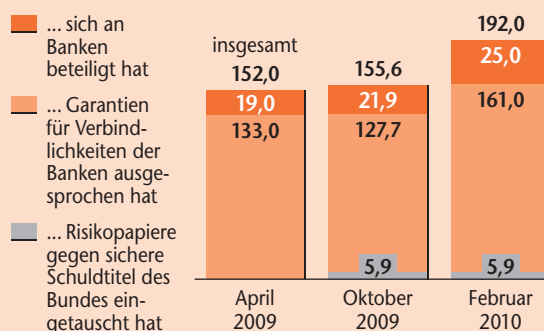
vierteljährlich bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel trifft. Die Mitglieder aus 27 Ländern geben Richtlinien und Empfehlungen aus, um hohe einheitliche Standards in den Banken zu etablieren. Sie haben allerdings weder Zugang zu den Büchern der einzelnen Banken oder den jeweiligen Länderaufsichten – und so nicht genug Wissen und auch nicht das Personal, um selbst Regeln effektiv umzusetzen.

Eine stärkere und de facto unabhängige deutsche Aufsicht sollte an der Seite der Bafin arbeiten und die Bundesanstalt unterstützen. Sie sollte Zugang zu den Akten der Aufsicht und der

Soffin: Rettungsanker für Banken

Der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (Soffin) wurde von der Bundesregierung im Herbst 2008 ins Leben gerufen, um unter der Finanzmarktkrise leidenden Banken mit Kapital und Garantien auszuweichen.

So viele Milliarden Euro hat der Soffin in diesen Monaten eingesetzt, indem er



Ursprungsdaten: Soffin

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2010 IW Medien - Iwd 6

Banken haben und regelmäßig öffentlich berichten. Befürchtungen, eine strengere Kontrolle schade dem Standort Deutschland, sind unbegründet. Denn das Gegenteil dürfte der Fall sein: Eine gute Aufsicht garantiert solide Banken.

• **Neue Eigenkapitalanforderungen.** Das finanzielle Rückgrat einer Bank ist ihr Eigenkapital. Dieses sollte immer größer sein als die Summe aller Risikopositionen, um selbst bei extremen Verlusten noch liquide zu sein. Allerdings gibt es für die Finanzaufsicht ein Problem: die Festlegung der richtigen Eigenkapitalhöhe. Die meisten Banken sind über Kreditgeschäfte miteinander verflochten. Hat die eine nicht genügend „Rückgrat“, kommt vielleicht auch eine andere ins Wanken – ein Teufelskreis.

Von daher ist es sinnvoll, erst einmal sämtliche Risikopositionen der Banken zusammenzufassen und sich zu fragen: Wie viel trägt die einzelne Bank dazu bei? Erst wenn dies klar ist, können dem einzelnen Institut und der gesamten Branche Vorschriften gemacht werden.

• **Eigenkapital durch Wandelanleihen.** Eine Wandelanleihe ist ein im Grundsatz festverzinstes Wertpapier. Nach einer festgelegten Zeit kann der Käufer entweder das so angesparte Geld mitnehmen oder die Anleihe wird in eine vorher bestimmte Anzahl an Aktien umgewandelt – das Unternehmen beziehungsweise die die Anleihe ausgebende Bank erhält damit Eigenkapital, während der frischgebackene Aktionär nun Gewinnchancen hat, seinen Anspruch auf eine feste Auszahlung jedoch verliert.

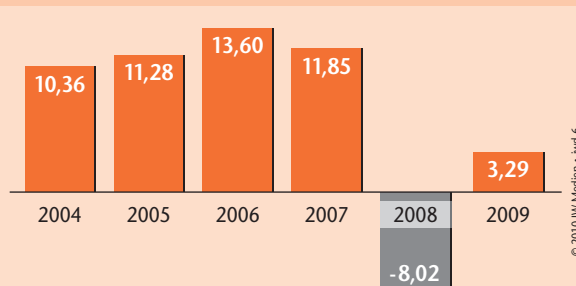
Hier wäre ein guter Ansatz für neue Regeln: Ist ein Kreditinstitut in eine Schieflage geraten, sollte die Finanzaufsicht bestimmen, wann und wie viele Wandelanleihen in Aktien getauscht werden müssen. Die Finanzierung der Bank wird durch den Wandel solider, weil weniger feste Ansprüche vorliegen.

• **Spezielles Insolvenzrecht.** In der vergangenen Finanzmarktkrise war auch der Staat ein Verlierer. Die Geldhäuser waren zu groß und zu sehr miteinander verflochten, als dass der Staat glaubhaft

Rendite: Banken in der Krise

Die Eigenkapitalrendite ist das Verhältnis des Gewinns einer Bank zum Eigenkapital; sie gibt also an, wie erfolgreich – oder aber bei geringem Eigenkapital riskant – das Eigenkapital eingesetzt wurde. Die Rendite ist aber auch dann hoch, wenn das Eigenkapital niedrig ist und die Bank sich entsprechend verschuldet.

Durchschnittliche Erträge von 19 großen, international aktiven Banken des Eurogebiets in Prozent des Aktionärs Eigenkapitals



Aktionärs eigenkapital: durch Aktien gedecktes Kapital; 2009: erstes Halbjahr; Quelle: Europäische Zentralbank

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

hätte drohen können, einzelne Institute pleitegehen zu lassen. Denn dieser Fall ist weder im aktuellen Insolvenz- noch im Aktienrecht auf praktikable Weise geregelt – auch nicht für offensichtlich bankrotte Banken.

Die Abwicklung einer Bank ist umso schwieriger, je komplexer das Institut ist.

Soffin – Der Bankenretter

Auf dem Höhepunkt der Finanzmarktkrise im Herbst 2008 rief die Bundesregierung den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (Soffin) ins Leben. Dieser Staatstopf kann Banken einmal damit unterstützen, indem er ihnen Eigenkapital zuschießt – sich also an der Bank beteiligt. Er übernimmt auch risikoreiche Papiere einer Bank – die sogenannten toxischen Forderungen – und tauscht sie gegen sichere Schuldtitel des Bundes ein. Zudem spricht der Soffin Garantien für Verbindlichkeiten der Banken aus und sorgt somit dafür, dass die Geldhäuser liquide bleiben.

Insgesamt sind 80 Milliarden Euro für Eigenkapitalhilfen und Risikoübernahmen vorgesehen. Für Garantien stehen dem Soffin 400 Milliarden Euro zur Verfügung, plus einer Risikovorsorge von 20 Milliarden Euro, falls eine Bank, deren Verbindlichkeiten garantiert wurden, doch in Zahlungsnot gerät. Selbstverständlich hoffen alle Beteiligten, dass die Garantien nie fällig werden. Im günstigsten Fall profitiert der Staat sogar aus den Garantiegebühren und Zinseinnahmen.

Bisher werden die Banken regelrecht dafür belohnt, undurchsichtig verwoben zu sein – eine geordnete Insolvenz wäre selbst mit einem entsprechenden Gesetz kaum realistisch.

Ein spezielles Insolvenzrecht für Banken müsste daher die Geldhäuser dazu verpflichten, selbst einen Krisenplan aufzustellen, um damit stufenweise ihre eigene Abwicklung möglich zu machen. Dieser Plan sollte zudem vierteljährlich von der Aufsichtsbehörde geprüft und aktualisiert werden.

Die Aufspaltung großer Banken, wie sie ein Gesetzentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums vorsieht, ist hingegen bedenklich. Denn dieser Eingriff wird nicht mit wettbewerbsgefährdender Vormachtstellung oder Machtmissbrauch begründet, wie dies z.B. beim Fusionsverbot der Fall ist. Die Aufspaltung wird allein mit der Größe der Bank gerechtfertigt – doch wo die Grenze zwischen groß und klein verläuft, bleibt unklar.

• **Geschäftsmodell.** Ginge es nach dem US-Präsidenten, dürften Banken, die Kunden betreuen, künftig keinen Eigenhandel mehr betreiben – also jene Investmentgeschäfte, die die Geldhäuser zwar mit Einlagen der Kunden, aber ohne deren Antrag tätigen. Institute, die sich nicht an diese Vorschrift halten, sollen laut Obama auch nicht mehr mit Steuermitteln gerettet werden.

Dabei waren weder die Pleitebanken Bear Stearns und Lehman Brothers noch der Versicherungskonzern AIG oder die Immobilienfinanzierer Fannie Mae und Freddie Mac normale Kundenbanken – dennoch sprang ihnen der Staat zur Seite. Es ist schlicht unglaublich, nur Kundenbanken retten zu wollen. Denn dies würde auch bedeuten, dass die Regulierungen bei diesen Instituten strenger sein müssten als bei Investmentbanken; schließlich würde im Fall einer Pleite der Steuerzahler zur Kasse gebeten. Doch ungleich schärfere Vorschriften provozieren geradezu einen neuen „schattigen“ Sektor. Und der kann schnell ein ganzes System gefährden und somit wieder Rettungsmaßnahmen erforderlich machen.