

SCHRIFTENREIHE FINANZIERUNG UND BANKEN

Herausgeber: Prof. Dr. Detlev Hummel

Philip Steden

Marktorientierte Bankenregulierung



Verlag Wissenschaft & Praxis



Marktorientierte Bankenregulierung

SCHRIFTENREIHE FINANZIERUNG UND BANKEN

Herausgegeben von
Prof. Dr. Detlev Hummel

Band 2

Philip Steden

Marktorientierte Bankenregulierung

eine ökonomische Analyse unter besonderer
Berücksichtigung der Einlagensicherung

Verlag Wissenschaft & Praxis



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Steden, Philip:

Marktorientierte Bankenregulierung : eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Einlagensicherung / Philip Steden.

– Sternenfels : Verl. Wiss. und Praxis, 2002

(Schriftenreihe Finanzierung und Banken ; Bd. 2)

Zugl. : Potsdam, Univ., Diss., 2001

ISBN 3-89673-157-2

ISBN 3-89673-157-2

© Verlag Wissenschaft & Praxis

Dr. Brauner GmbH 2002

D-75447 Sternenfels, Nußbaumweg 6

Tel. 07045/930093 Fax 07045/930094

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Geleitwort des Herausgebers

Im vorliegenden Band der Schriftenreihe Finanzierung und Banken wendet sich der Autor der „marktorientierten Bankenregulierung“ zu. Staatliche Regulierungen konnten Bankenkrisen oder auch signifikante Probleme im Bankensektor nicht verhindern. So erscheint es notwendig, nicht nur die Corporate Governance Strukturen und Risikomanagementsysteme, sondern auch die Ansätze der Bankenaufsicht und die Sicherungseinrichtungen zu überprüfen. Die Frage nach der Art und Weise von Bankenregulierungen für eine volks- und betriebswirtschaftliche Schadensminderung und Stabilisierung des sich stark verändernden Finanzdienstleistungssektors erhält eine herausragende Bedeutung.

Wissenschaft, Verbände, Regulierungsbehörden und das Bankmanagement müssen sich den neuen Rahmenbedingungen und dem Wettbewerb sowie den unausweichlichen Risiken der Märkte stellen. Über bewährte und neue Konzepte der Bankenaufsicht muß im Interesse der Effizienz und systemischen Stabilität nachgedacht werden. Dies zeigen die schwierigen Anpassungsprozesse im Banken- und Finanzsektor auf dem Wege zu „Basel II“, da marktgerechte, risikosensitive Management- und Aufsichtspraktiken überholte Pauschalbewertungen ersetzen müssen.

Dabei sind die Hauptfragen nicht im Bereich der mathematisch-statistischen Methodik zu lösen, sondern eher in der Generierung repräsentativer Datenmengen und der praktischen Umsetzung. Vor allem aber muß in der Diskussion zukunftsfähiger, neuer Ansätze für eine adäquate Bankenregulierung ein Forschungsschwerpunkt liegen. Angesichts des dynamischen Strukturwandels der internationalen Finanzmärkte und der sich auflösenden nationalen Banken- und Börsensysteme gerade in Europa eine große Herausforderung.

Der Autor wendet sich gegen allumfassende staatliche Regulierungen des Bankensektors. Die Instabilität von Bankensystemen oder Schieflagen von Kreditinstituten sind nicht einer unzureichenden Regulierungsdichte geschuldet. Regulierungen können auch falsche Anreize setzen. Dies zeigen internationale Vergleiche im Rahmen der Theoriediskussion und Praxis. Der Autor leistet einen wichtigen Beitrag zum ganzheitlichen Umgang mit Banken- und Finanzmarktrisiken und legt theoretische Grundlagen für die Fortentwicklung der Bankenregulierung. Insbesondere werden zudem unterschiedliche Ansätze für die Absicherung von Bankeinlagen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen untersucht.

Einlagensicherungssysteme existieren mittlerweile in fast allen Staaten der Welt. Die Frage nach deren Effizienz und Ausgestaltung muß trotz ihrer hohen

Sensibilität und gerade wegen der hohen politischen Bedeutung immer wieder ökonomisch gestellt werden. Gestaltungsparameter, organisatorische Verankerung, Prämienstruktur u. a. Fragen der Einlagensicherungssysteme werden kritisch beleuchtet. Aus den theoretischen und empirischen Analysen werden interessante und originelle Erkenntnisse und Reformvorschläge, selbstverständlich aber keine endgültigen statischen Lösungsvorschläge, abgeleitet. Marktorientierte Regulierungsansätze, kooperative Formen oder freiwillige Selbstkontrollen sowie die Regulation durch Marktdisziplin u. a. Thesen sind keineswegs unproblematisch. Die Gestaltung und Anpassung der Bankenregulierung sowie der Einlagensicherung als deren Teilbereich ist gemäß sich verändernder Geschäftsbanken und Märkte als Prozeß zu verstehen.

Ich wünsche der außerordentlich interessanten Arbeit eine gute Aufnahme in der Wissenschaft, bei interessierten Praktikern in der Bankwirtschaft und Regulierungsbehörden, darüber hinaus generell allen an den Finanzmärkten Interessierten.

Potsdam, im März 2002

Prof. Dr. Detlev Hummel

Vorwort

“The best time to fix a hole in the roof of your house is when the sun is shining.”

volkstümliches amerikanisches Sprichwort

Bankenregulierung ist ein spannendes und aktuelles Thema. Zu Beginn meiner Beschäftigung mit dem Bereich der Bankenregulierung war das Thema jedoch nicht besonders en vogue in der Wissenschaft. Auch in der Politik und der Regulierungspraxis glaubte man gerne an das bewährte deutsche System der Bankenregulierung und sah wenig Grund, es fortzuentwickeln oder gar prinzipiell in Frage zu stellen. Durch die Schieflagen und Beinahe-Pleiten mehrerer Institute in den letzten Jahren ist dieser Glaube ins Wanken geraten. Das obige Sprichwort hat sich daher gegen Ende der Forschungsarbeit bewährt: Wenn wenig Bankeninsolvenzen zu konstatieren sind, läßt sich noch lange nicht folgern, daß die vorherrschende Bankenregulierung eine gelungene Konstruktion darstellt! Reformen der Bankenregulierung sind leichter und in größerer Ruhe durchzuführen, wenn die Kreditinstitute nicht unter Druck stehen.

Das vorliegende Buch liegt an der Schnittstelle zwischen der Betriebswirtschaftslehre und der Volkswirtschaftslehre und behandelt weniger Details der Bankenregulierung, als vielmehr die grobe Konzeption und Denkrichtung der Beeinflussung des Bankverhaltens. Im Laufe der Arbeit wurde immer klarer, was staatliche Regulierung leisten kann, wo ihre Grenzen liegen und welche unerwünschten Begleiterscheinungen auftreten können, insbesondere auch, welchen positiven Einfluß allein Marktdisziplin auf das Bankverhalten ausüben kann. Dieser auch ohne staatliches Tun funktionierende regulative Wirkungszusammenhang wird leider häufig übersehen, besonders dann, wenn die Beschäftigung mit Detailregelungen den Blick fürs Wesentliche verstellt und aktuelle Krisen die Politik scheinbar zum Handeln und Konzipieren neuer Regeln zwingen. Trägt dieses Buch zur Verbreitung von mehr Vertrauen in die Marktdisziplin bei und schärft den Blick für ungewollte Seiteneffekte der Regulierung, dann ist ein wesentliches Ziel dieser Arbeit erreicht.

Die vorliegende Doktorarbeit ist in Rahmen meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam entstanden, deren offene Diskussionsatmosphäre viel zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat.

Großer Dank gebührt meinem Doktorvater, Prof. Dr. Detlev Hummel, der meine Arbeit rückhaltlos unterstützte und der mir die Freiräume ließ, meiner wissenschaftlichen Neugier freien Lauf zu lassen – was auch gelegentliche Irrwege einschloß. Auch sprach er mir in „Durststrecken“ gut zu und ließ nie Zweifel daran, daß er mit einem erfolgreichen Abschluß fest rechne.

Daneben möchte ich Prof. Dr. Bürklin für die Übernahme des Zweitgutachtens danken.

Viele andere haben ebenfalls zu der erfolgreichen Promotion und der interessanten Doktorandenzeit beigetragen. Meine „härtesten“ Kritiker und Freunde Dr. Hans-Jörg Aleff und Dr. Christoph Barth, die mit ihrer kontinuierlich skeptischen Grundhaltung viel Input während unserer unvergeßlichen, intensiven abendlichen Diskussionsrunden lieferten. Herausstellen möchte ich neben Hans-Jörg Aleff auch Dana Tschirpig, die ebenfalls das Manuskript kritisch durchgesehen hat und wertvolle Kommentare geliefert hat, darüber hinaus bei der nächtlichen Endproduktion der Arbeit eine große Hilfe war, meine beiden damaligen Mitbewohner, die gelegentlichen Frust abfangen durften, Alice Wichelhaus für das Vorgehen mit gutem Beispiel und Frau Steinbock als gute Seele und Integrationsfigur des Lehrstuhls. Stephan Dreyhaupt, Ulrike Weber und die ehemaligen Kollegen Dipl.-oec. Dirk Einicke, Dr. Ricardo Giucci, Dr. Cyrus de la Rubia sowie einige studentische Hilfskräfte wissen schon, warum Sie meine Promotionszeit bereichert haben.

Vor allem aber möchte ich auch meinen Eltern danken, die mich die ganze Zeit moralisch unterstützt haben. Meiner Mutter, Dr. Elke Steden, auch für ihre Appelle zu mehr statischer und dynamischer Effizienz beim Promovieren und meinem Vater, Prof. Dr. Werner Steden, der über den gesamten Entstehungsprozeß der Arbeit ein intellektuell herausragender Diskussionspartner und Motivator war und ohne den ich vermutlich nie die Neugierde entwickelt hätte, wissenschaftlich zu arbeiten. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im März 2002

Philip Steden

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIV
Tabellenverzeichnis	XVI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
I. Einleitung	1
1. Einführung in die Problemstellung	1
2. Zielsetzung und Aufbau der Arbeit	4
2.1 Begriffsabgrenzung.....	4
2.2 Gang und Ziele der Untersuchung.....	7
II. Theoretische Vorüberlegungen zu einer Analyse der Bankenregulierung	11
1. Vorbemerkung	11
2. Institutionenökonomik	12
2.1 Charakterisierung der Neuen Institutionenökonomik	13
2.2 Ansätze der Neuen Institutionenökonomik und Bezug zur Bankenregulierung.....	16
3. Regulierungstheorie und Theorie des Marktversagens	20
3.1 Normative Theorie und Marktversagen	20
3.2 Positive Theorie und Politikversagen	26
4. Die Rolle von Bankinstitutionen im Finanzsektor und der Volkswirtschaft.....	28
4.1 Tätigkeitsfelder	28
4.2 Funktionen	30

III. Analyse traditioneller Bankenregulierung	35
1. Überblick und Ziele des Kapitels	35
2. Mögliche Begründungen einer Regulierung	36
2.1 Gläubigerschutz und Informationsasymmetrien	36
2.2 Schutz des Bankensystems zur Verhinderung von Instabilität, systemischen Banken Krisen und resultierenden externen Effekten	38
2.3 Kosten-Nutzen-Überlegungen zur Bankenregulierung	42
2.3.1 Nutzen der Regulierung	42
2.3.2 Regulierungskosten	44
2.3.3 Trade-off der Regulierung: Krisenkosten versus Regulierungskosten	46
3. Gründe für Bankzusammenbrüche	49
3.1 Bankbetriebliche Risiken als Auslöser von Banken Krisen	50
3.2 Ursachen von Banken Krisen	54
3.2.1 Makroökonomische Ursachen	54
3.2.2 Mikroökonomische und firmenindividuelle Ursachen: Instabilität einer Bank	55
3.3 Evidenz von Bankzusammenbrüchen	58
4. Vorgehensweise traditioneller Regulierung	60
4.1 Grundsätzliche Ansatzpunkte	60
4.2 Quantitative Regulierungspraxis in Deutschland	61
5. Kritik an der Regulierungspraxis	64
5.1 Bewertungskriterien	64
5.2 Effektivität	65
5.3 Effizienz	69
IV. Alternative Regulierungskonzepte	73
1. Vorüberlegungen	73
2. Wandel im Bankgeschäft und die Eröffnung neuer Regulierungsmöglichkeiten	75

2.1 Technologischer und ökonomischer Wandel.....	75
2.2 Empirische Trends in Deutschland.....	78
2.3 Konsequenzen.....	84
3. Marktorientierte Reformansätze.....	86
3.1 Qualitative Regulierung und Selbstregulierung.....	87
3.1.1 Grundüberlegung.....	87
3.1.2 Ansätze.....	89
3.1.3 Das Konzept des Value-at-Risk als internes Risikomodell.....	91
3.1.4 Exkurs: „Basel II“ – Der Reformvorschlag der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.....	93
3.1.5 Kritische Diskussion.....	98
3.2 „Regulierung“ durch den Finanzmarkt und Marktdisziplin.....	103
3.2.1 Der Ausgangspunkt.....	103
3.2.2 Das Grundkonzept.....	104
3.2.3 Verzicht auf staatliche Regulierung und Ansätze freiwilliger Selbstkontrolle.....	106
3.2.4 Ansätze zur Verbesserung der Marktdisziplin.....	109
3.2.5 Kritische Diskussion alleiniger Regulierung durch Marktkräfte.....	112
4. Empirischer Ländervergleich zu den Auswirkungen der Regulierungsintensität.....	115
5. Zwischenfazit.....	120
V. Analyse der Einlagensicherung.....	123
1. Überblick und Ziele des Kapitels.....	123
2. Überlegungen zur Notwendigkeit einer Einlagensicherung.....	125
2.1 Entstehung eines Runs infolge von Informationsmängeln und möglicher Instabilität im Bankensektor.....	125
2.2 Das Sicherheitsnetz zur Überwindung möglicher Instabilität im Bankensektor.....	127
2.3 Funktion und Nutzen der Einlagensicherung.....	129

3. Stand der deutschen Einlagensicherung im internationalen Vergleich.....	132
3.1 Evolution des deutschen Einlagensicherungssystem	132
3.2 Regelungen auf europäischer Ebene.....	136
3.3 Heutiger Stand der Einlagensicherung	137
3.4 Vergleich zum amerikanischen Einlagensicherungssystem	140
3.5 Internationaler Vergleich.....	142
4. Aus der Einlagensicherung resultierende Probleme	144
4.1 Vorbemerkungen.....	144
4.2 Fehlanreize	145
4.2.1 Theoretische Überlegungen zu Risikoanreizen	145
4.2.2 Empirische Belege für zunehmendes Risikoverhalten	152
4.3 Belastbarkeit des Sicherungssystems	157
4.3.1 Generelle Aussagen.....	157
4.3.2 Belastbarkeit der deutschen Einlagensicherung und Höhe der Sicherungstöpfе.....	159
VI. Lösungsvorschläge für die aufgeworfenen Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten der Einlagensicherung	165
1. Modellüberlegungen	166
2. Reduktion des Sicherungsniveaus.....	170
2.1 Vollständiger Verzicht auf Einlagensicherung	170
2.2 Teilweiser Verzicht und begrenzte Absicherung	176
3. Risikobasierte Prämien	179
3.1 Vorbemerkung	179
3.2 Aktuelle Prämienstruktur in Deutschland.....	181
3.3 Kennzahlenorientierte Prämienberechnung.....	182
3.4 Kapitalmarktorientierte Prämienberechnung.....	186
3.4.1 Bewertung mit Bondspreads.....	186
3.4.2 Der optionspreistheoretische Bewertungsansatz	187

3.5 Kalkulation risikoadäquater Prämien für deutsche Banken	190
3.6 Zwischenfazit.....	198
4. Weitere Optionen der Ausgestaltung der Einlagensicherung.....	199
4.1 Direkte oder indirekte Sicherung	199
4.2 Freiwillige oder erzwungene Einlagensicherung	200
4.3 Staatliche oder private Sicherung.....	203
4.4 Rückversicherung und gegenseitige Absicherung	205
5. Kompensation der Fehlanreize durch marktorientierte Regulierungen und durch nachrangige Verbindlichkeiten.....	206
6. Zusammenfassende Empfehlungen	209
VII. Zusammenfassung und Schlußbemerkung	215
VIII. Summary.....	221
Anhang	225
Literaturverzeichnis	229

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Marktliche Lösungen für das Problem der Informationsasymmetrie.....	25
Abb. 2: Kosten der Bewältigung ausgewählter Banken Krisen.....	44
Abb. 3: Soziale Kosten und Nutzen der Regulierung	47
Abb. 4: Unternehmensfinanzierung in Deutschland	78
Abb. 5: Prozentuale Unterbringung deutscher Aktien- und Rentenwerte.....	79
Abb. 6: Geldvermögen des inländischen nichtfinanziellen Sektors	80
Abb. 7: Zinsspanne deutscher Banken von 1970 bis heute	81
Abb. 8: Um Zinsniveaueinflüsse bereinigte Zinsspanne der Banken.....	83
Abb. 9: Alternative marktorientierte Regulierungsansätze	86
Abb. 10: Eigenkapitalrentabilität vor Banken im internationalen Vergleich.....	116
Abb. 11: Streudiagramm Economic Freedom-Index versus Financial Strength Rating von Banken	119
Abb. 12: Systematik der Sicherungssysteme	131
Abb. 13: Wert der Einlagensicherung gemäß der Optionspreistheorie.....	147
Abb. 14: Verteilungsfunktion des Eigenkapitals	152
Abb. 15: Eigenkapitalquote deutscher Banken im Zeitablauf.....	154
Abb. 16: Entwicklung der EK-Quote des Bankensektors in den USA und Kanada.....	155
Abb. 17: Entwicklung der Passivpositionen aller Bankengruppen	160
Abb. 18: Trade-off zwischen Absicherungsgrad der Einlagensicherung und Stabilität des Bankensystems	167
Abb. 19: Zielkonflikt zwischen Rendite und Risiko	168
Abb. 20: Einfluß der Sicherungshöhe auf den Risikograd der Banken	177

Abb. 21: <i>Mittlere Ausfallwahrscheinlichkeit von Unternehmen im Zeitraum 1920-1998</i>	185
Abb. 22: <i>Risikoprämien bei Anleihen in Abhängigkeit vom Rating</i>	187
Abb. 23: <i>Geschätzte risikoadäquate Prämien versus Financial Rating</i>	194
Abb. 24: <i>Renditeaufschlag versus Longterm-Rating</i>	195
Abb. 25: <i>Volatilität versus BIZ-Eigenkapitalquote</i>	196
Abb. 26: <i>Geschätzte risikoadäquate Prämien versus Renditespread</i>	196
Abb. 27: <i>Analyserahmen des Sicherheitsnetzes</i>	210

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: <i>Bonitätsgewichtungsfaktoren der Risikoaktiva</i>	64
Tab. 2: <i>Risikogewichte der Risikoaktiva nach "Basel II"</i>	95
Tab. 3: <i>Ergebnisse der Regressionsrechnung zum Einfluß der Regulierung auf die Rentabilität</i>	117
Tab. 4: <i>Vergleich der Einlagensicherung in 21 Ländern</i>	143
Tab. 5: <i>Moral Hazard und Investitionsentscheidung</i>	149
Tab. 6: <i>Höhe der Beitragsprämien der FDIC (Cents pro 100 \$)</i>	184
Tab. 7: <i>Geschätzte risikobasierte Beitragsprämien zur Einlagensicherung deutscher Banken nach dem Optionspreisansatz</i>	192
Tab. 8: <i>Ausgewählte Risikokennziffern deutscher Banken</i>	193
Tab. 9: <i>Rangkorrelationsmatrix zwischen den Risikomaßen</i>	197

Abkürzungsverzeichnis

BAKred	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BCG	Boston Consulting Group
Bd.	Band
BdB	Bundesverband deutscher Banken
BIF	Bank Insurance Fund
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIS	Bank for International Settlement, (siehe auch BIZ)
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BSP	Bruttosozialprodukt
CAPM	Capital Asset Pricing Model
DB	Zeitschrift „Die Bank“
DBW	Zeitschrift „Die Betriebswirtschaft“
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
EAG	Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz
EdW	Entschädigungseinrichtung für Wertpapierhandelsunternehmen
EinlSR	Einlagensicherungs-Richtlinie
EK	Eigenkapital
EK-Quote	Eigenkapitalquote
et al.	et alteri
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FDICIA	Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act
FED	Federal Reserve System (Notenbank der USA)
FIRREA	Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act
FSLIC	Federal Savings and Loans Deposit Corporation
IMF	International Monetary Fund

IT	Informations-Technologie
IWF	Internationale Währungsfonds
Jg.	Jahrgang
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmen
KWG	Kreditwesengesetz
LLR	lender of last resort (Geldgeber der letzten Instanz)
MaH	Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften
MFIs	Monetäre Finanzinstitute
MIS	Management-Informationssystem
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
NYSE	New York Stock Exchange
ÖBA	Österreichisches Bankarchiv
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
S & Ls	Savings and Loan Associations (amerikanische Sparkassen)
SAIF	Savings Association Insurance Fund
VaR	Value at Risk
VÖB	Bundesverband Öffentlicher Banken
WiSt	Zeitschrift "Wirtschaftswissenschaftliches Studium"
WISU	Zeitschrift "Wirtschaftsstudium"
ZfgK	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen

I. Einleitung

1. Einführung in die Problemstellung

Das Bankgeschäft ist risikobehaftet, die Bankensysteme der meisten Länder haben sich als fragil herausgestellt. Seit Beginn der 70er Jahre haben ca. 80 Länder trotz staatlicher Regulierung schwerwiegende Banken Krisen erlebt.¹ Der IWF stellt fest, daß seit 1980 von seinen 181 Mitgliedsländern 133 signifikante Probleme im Bankensektor hatten.² Dabei waren Entwicklungs- und Industrieländer in gleichem Maße betroffen.³ Banken Krisen führten zu volkswirtschaftlichen Schäden und Vermögensverschiebungen in beträchtlichen Dimensionen. Die Bewältigung der Banken Krisen hat in vielen Fällen Kosten zwischen 20 % und 50 % des Sozialprodukts eines Landes verursacht.⁴ Von wenigen ist daher die Notwendigkeit bezweifelt worden, die Tätigkeit von Banken im Interesse größerer Stabilität und Schadensminderung zu überwachen. Die entscheidende Frage ist stets nur gewesen, wer die Aufsicht übernehmen und auf welche Art und Weise die Regulierung erfolgen sollte.

Für den Staat wird allgemein anerkannt, daß es seine Aufgabe sei, die Grundregeln für alle ökonomischen Aktivitäten festzulegen. Wegen der Fragilität des Bankensystems wird dies von Befürwortern staatlicher Bankenregulierung auch für die ökonomischen Aktivitäten der Banken anerkannt. Doch in der Rolle des "institutionellen Designers" hat der Staat im Bereich der Bankenregulierung und anderer Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Bankensystems vielfach äußerst kontroverse und kostenträchtige Entscheidungen getroffen. Obwohl er große Anstrengungen zur Erhöhung der Stabilität einzelner Banken und des Bankensystems unternahm und der Bankensektor wie kaum eine andere Branche umfassenden Regulierungsvorschriften unterworfen ist, waren Finanz- und Banken Krisen fast alltäglich. Das läßt den Erfolg staatlicher Bemühungen in diesem Bereich in kritischem Licht erscheinen.

¹ Vgl. STIGLITZ (1999).

² Vgl. LINDGREN/GARCIA/SAAL (1996).

³ Vgl. GOODHART et al. (1998), S. 1f., S. 34.

⁴ Vgl. BIZ (2000).

Gleichwohl galt jede neue Schieflage von Kreditinstituten den Befürwortern staatlicher Bankenregulierung⁵, die meist von einer Instabilität des Bankensystems ausgehen, als Beweis für eine noch immer unzureichende Regulierungsdichte. Gefordert wurden trotz der ständig zunehmenden Komplexität des Bankaufsichtsrechts eine Verfeinerung der Aufsichtsregeln, die Ausweitung der Kompetenzen der staatlichen Aufsichtsbehörden, universelle Mindeststandards und eine Harmonisierung der Bankenregulierung auf internationaler Ebene.

Demgegenüber wird in der vorliegenden Arbeit die These vertreten, daß die Bankenregulierung in der heute praktizierten Form keineswegs der effektivste und effizienteste Ansatz zur Lösung des beschriebenen Problems ist. Zwar zeigt sich, daß Finanzkrisen und Bankenrisen häufig zusammenfielen.⁶ Jedoch waren dabei Banken nicht nur Opfer der Krisen; Bankzusammenbrüche waren häufig gerade die Ursache von Wirtschaftskrisen. Eine theoretische Analyse der Anreizstrukturen, denen das Bankenverhalten unterliegt, zeigt jedoch, daß Regulierung in derartigen Fällen vielfach falsche Anreize setzt, Banken zu dem Eingehen hoher Risiken verlockt und damit gerade zur Instabilität des Bankensystems beiträgt.

Paradoxerweise liegt eines der Hauptprobleme gerade in den Regulierungsmaßnahmen, die geschaffen wurden, um ein Bankensystem sicherer zu machen. Banken sind deswegen inhärent instabil, weil sie das Versprechen machen, Sichteinlagen jederzeit auf Verlangen auszubezahlen. Das begründet ihre Anfälligkeit für sog. Runs⁷. Um einen Run zu vermeiden und das Vertrauen in das Bankensystem aufrecht zu erhalten, haben fast alle Staaten ein System aufgebaut, das die Verbindlichkeiten der Banken gegenüber den Einlegern garantiert, entweder explizit durch ein Einlagensicherungssystem oder implizit durch das Versprechen, illiquide oder insolvente Banken zu retten. Was jedoch wie eine gute Nachricht für Einleger klingt, ist ein schlechtes System für alle anderen: Es schafft Anreize zu risikoreichem Verhalten der Banken.

Der ungewollte Anreiz zu riskantem Verhalten entsteht wie folgt: Sind Bank-einlagen abgesichert, so gibt es für die Einleger keinen Grund mehr, sich um ein vernünftiges Verhalten ihrer Bank zu sorgen. Wird eine Bank infolge einer leichtsinnigen Kreditvergabepolitik insolvent, so sind es nicht die Einleger, die den Schaden tragen müssen, sondern das (Einlagen-) Sicherungssystem oder der

⁵ Vgl. KINDLEBERGER (1989).

⁶ Vgl. CAPRIO/KLINGEBIEL (1996).

⁷ Unter einem Run (Bank-run) wird in Anlehnung an den angelsächsischen Sprachgebrauch der massenhafte Schalteransturm von Einlegern verstanden, die aus Furcht vor einem Zusammenbruch ihrer Bank ihre Einlagen abrufen wollen.

Staat. Für die Banken selbst bedeutet dies, daß sie in einer kritischen Situation weniger mit einem Abwandern ihrer Kunden bzw. einem Abzug von Einlagen rechnen müssen. Es ist daher keine allzu große Übertreibung zu sagen, daß Einlagensicherung eine Bankenregulierung erst notwendig macht. Die Bankenregulierung in ihrer bestehenden Form kommt aufgrund ihrer anreizinkompatiblen Ausgestaltung ihrem Ziel nicht besonders gut nach.

In Hinsicht auf dieses Problem stellt sich die Frage, ob nicht eine weniger intensive Art der Regulierung besser geeignet ist, das Stabilitätsziel zu erreichen, was gleichzeitig mit einer Förderung der Effizienz des Finanzsystems, besserer Ressourcenallokation und Anpassungsfähigkeit des Bankensystems an veränderte Umweltbedingungen verbunden sein könnte. Auch stellt sich die Frage, inwieweit eine effektive Regulierung der Banken realisiert werden kann, ohne die Finanzinstitute in ihrer Aktivität stark zu behindern.

Marktorientierte und kooperative Regulierungsansätze scheinen diesbezüglich ein Potential für Lösungsansätze zu bieten. Ziel eines marktorientierten Regulierungsansatzes müßte es sein, ein stabiles Finanzsystem zu schaffen, in dem Marktkräfte die Finanzströme und -preise bestimmen und in dem Banken im freien Wettbewerb miteinander stehen. Die Lösung müßte darauf hinaus laufen, die Verantwortung auf interne Kontrollen und Marktdisziplin zu übertragen. Daß trotz Bankenregulierung Bankenkrisen zustande gekommen sind, ist nämlich auch die Konsequenz herabgesetzter Marktdisziplin infolge der Einlagensicherung.

Obwohl das Konzept der Einlagensicherung leicht verständlich ist, sind Systeme der Einlagensicherung relativ komplexe Mechanismen. Sind sie schlecht konzipiert, sind sie nicht nur ein ineffektives Mittel zur Verhütung von Bankenrisiken, sie richten darüber hinaus Schaden an. Die Wirtschaftsgeschichte scheint dies zu belegen. Die Krise der japanischen Banken und die Sparkassenkrise der USA, bei der die von staatlichen Garantien ausgehenden Fehlanreize Banken zu übertriebenen Risiken veranlaßten und hohe Kosten beim Staat bzw. den Steuerzahlern verursachten, sind hierfür gute Beispiele.⁸ Daher müssen auch im Bereich der Einlagensicherung marktorientierte Konzepte entworfen und daraufhin überprüft werden, ob sich mit ihrer Hilfe die von der Einlagensicherung ausgehenden Probleme besser lösen lassen.

Die relevanten Gestaltungsparameter und Konsequenzen eines Einlagensicherungssystems sind vielfältig. Neben der Frage, welche Einlagen in welcher Höhe gesichert sein sollen, ist eine zentrale Frage, wie ein solches Sicherungssy-

⁸ Vgl. JONES/KOLATCH (1999), S. 3.