

Universität zu Köln
Seminar für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Bankbetriebslehre
Direktor: Prof. Dr. T. Hartmann-Wendels

Hauptseminar für Bankbetriebslehre im WS 1999/2000

Thema des Referats:

Thema Nr. 1: *Deutsche Regulierungslust - Segen oder Fluch für das Kreditgewerbe?*

Vorgelegt von:

Golembowski, Karen

xxx

xxx

Tel. xxx

Matrikel-Nr. xxx

Email: xxx

6. Studien- und Fachsemester

Köln, den 01.10.1999

<u>Gliederung</u>	<u>Seite</u>
1. Problemstellung: Begründung und Bewertung der Regulierung des Bankensektors unter Berücksichtigung des Aspekts der Vereinbarkeit mit dem marktwirtschaftlichen System	- 3-
2. Analyse: Hintergrund der Regulierung und ihre Umsetzung	
2.1. Charakteristika des Bankensektors	
2.2. Gründe für eine Regulierung des Bankensektors	- 4-
2.2.1. Gläubigerschutz	
2.2.2. Funktionsfähigkeit des deutschen Kreditwesens und der Gesamtwirtschaft	- 5-
2.3. Regulierungsvorschriften und ihre Zielsetzung	- 6-
2.3.1. Sicherheits- und Liquiditätsvorschriften des KWG	- 7-
2.3.1.1. KWG-Vorschriften zur Gewährleistung der Sicherheit der Einlage	
2.3.1.1.1. Risikobegrenzte Beteiligungen und Kreditgewährungen	
2.3.1.1.2. Angemessene Eigenmittelausstattung	
2.3.1.2. KWG-Vorschriften zur Gewährleistung der Liquidität der Institute	- 8-
2.3.1.2.1. Ausreichende Zahlungsbereitschaft	
2.3.2. Grundsätze des BAK über die Eigenmittel und die Liquidität der Institute	
2.3.2.1. Eigenmittel: Grundsatz I	
2.3.2.2. Liquidität: Grundsatz II	- 9-
2.3.3. Mindestreservevorschriften	-10-
2.3.4. Die Sicherungseinrichtungen der Institute	
2.3.5. Sonstige Vorschriften	-11-
3. Kritische Auseinandersetzung mit der Problemstellung	-12-
3.1. Vorteile einer Regulierung	
3.2. Nachteile, Probleme und Lösungsansätze	-13-
4. Zusammenführung und Bewertung	-15-
4.1. Regulierung und ihre Vereinbarkeit mit dem marktwirtschaftlichen System	
4.2. Bewertung der Vor- und Nachteile einer Regulierung des Bankensektors	-16-
5. Zusammenfassung	
6. Literaturhinweise	-18-

1. Problemstellung: Begründung und Bewertung der Regulierung des Bankensektors unter Berücksichtigung des Aspekts der Vereinbarkeit mit dem marktwirtschaftlichen System

Der Bankensektor unterliegt in Deutschland umfassenden Regulierungsvorschriften, welche ein Eingreifen des Staates in das Marktgeschehen legitimieren. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie ein solcher Eingriff zu bewerten ist.

Während der Staat bei der freien Marktwirtschaft nicht in das wirtschaftliche Geschehen eingreift,¹ macht es sich die in Deutschland herrschende Wirtschaftsform der sozialen Marktwirtschaft zur Aufgabe, das Prinzip der Freiheit mit dem des sozialen Ausgleichs und der sozialen Gerechtigkeit zu verbinden.² Ein Staatseingriff ist also dann gerechtfertigt, wenn soziale Härten auszugleichen sind. Die Eingriffe von Staat und Notenbank sollten allerdings nicht die Grenze der Belastbarkeit des Motors Marktwirtschaft überschreiten, was in der Realität häufig der Fall ist.³ Es ist deshalb zu prüfen, ob eine Regulierung noch mit marktwirtschaftlichen Prinzipien in Einklang steht.

Die weiteren Ausführungen gliedern sich wie folgt: Unter Punkt II werden zunächst die Gründe analysiert, die eine Regulierung notwendig erscheinen lassen. Anschließend werden die wichtigsten Regulierungsvorschriften und die mit ihnen beabsichtigten Wirkungen vorgestellt, wobei zu Gunsten des Überblicks auf Details verzichtet wird. Unter Punkt III erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen einer solchen Regulierung, bevor unter Punkt IV die Untersuchungsergebnisse zusammengeführt und einer abschließenden Bewertung unterzogen werden.

2. Analyse: Hintergrund der Regulierung und ihre Umsetzung

2.1. Charakteristika des Bankensektors

Die Banken schaffen die Voraussetzungen für die Güterproduktion und -distribution, indem sie die betreffenden Betriebswirtschaften mit Geld versorgen, den Zahlungsverkehr abwickeln und Geldanlagen durchführen.⁴ Damit nehmen die Banken eine Schlüsselstellung in der Verwaltung großer Teile des Volksvermögens ein, andererseits bestimmt ihr Verhalten das Geldvolumen einer Volkswirtschaft. Banken erfüllen folgende Funktionen:⁴

- Im Kreditverkehr treten sie zwischen Geldanbietern und -nachfragern als Vermittler auf.⁵ Hierzu gehört auch die Geldschöpfungstätigkeit des Geschäftsbankensystems. Somit können die Banken Kredite in einem Umfang produzieren, der über die zur Verfügung gestellten Finanzmittel hinausgeht. Daneben verfügen Banken über die Fähigkeit, angesammelte Gelder in unterschiedlich terminierte Kredite zu transformieren.
- Als Voraussetzung der Finanzmittelversorgung der Wirtschaft bieten die Banken Geldanlagemöglichkeiten an, wobei sie selbst in erheblichem Umfang Geld aus der Bevölkerung aufnehmen.⁴ Es ist somit ein Charakteristikum von Banken, mit einem äußerst geringen Eigenkapital-Anteil zu arbeiten. Eine verschärfte staatliche Aufsicht ist daher wichtig, um Beeinträchtigungen des gesamtwirtschaftlichen Interesses auszuschließen.
- Im Zahlungsverkehr führen die Banken die Zahlungen zwischen den Wirtschaftssubjekten aus,⁵ wofür leistungsfähige Zahlungsverkehrsnetze benötigt werden.

2.2. Gründe für eine Regulierung

Welche Argumente sprechen für eine Regulierung des Bankensektors? Als Hauptgründe lassen sich der Schutz der Gläubiger vor Vermögensverlusten sowie die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Kreditwesens und indirekt auch der Gesamtwirtschaft identifizieren.⁶

2.2.1. Gläubigerschutz

Beim Gläubigerschutz geht es darum, ein reibungsloses Zustandekommen von Finanzierungsbeziehungen zwischen Sparern und Banken zu gewährleisten, so daß die Einleger darauf vertrauen können, daß die Bank keinen Anreiz zu Maßnahmen hat, die ein erhöhtes Ausfallrisiko mit sich bringen. Hiermit ist bereits das Moral-Hazard-Problem angesprochen, welches auftritt, wenn die Interessen der Vertragsparteien nachvertraglich auseinanderlaufen, der Agent (Bank) seine eigenen Ziele vor die des Prinzipals (Sparer) stellt und letzterer keine einfache Kontrollmöglichkeit hat. Insbesondere bei schlechter Ertragslage besteht die Gefahr, daß die Bank die Einlagen der Sparer hochriskant investiert und somit „alles auf eine Karte setzt“. Aus Sorge vor Verlusten ist es daher denkbar, daß die Sparer als Kreditgeber eine Finanzierungsbeziehung mit der Bank scheuen.⁷ Diese ökonomische Ineffizienz gilt es

zu verhindern, da ansonsten Wohlfahrtsverluste entstehen, wenn ertragreiche Investitionen nicht mehr finanziert werden können. Weiterhin wird die Notwendigkeit des Gläubigerschutzes mit der Unerfahrenheit des durchschnittlichen Bankkunden in finanziellen Dingen begründet. Einem weitaus größeren Anteil der Sparer dürfte jedoch die ökonomische Kompetenz fehlen, komplexe Vertragsklauseln mit der Bank auszuhandeln.⁷ Selbst wenn das Wissen um die ökonomischen Zusammenhänge vorhanden ist, so ist es dennoch ineffizient, wenn jeder einzelne Sparer individuell mit der Bank verhandelt und anschließend die Vertragseinhaltung überwacht. Der Einsatz einer Regulierungsinstanz als Stellvertreter kann somit eine Verbesserung der Konsumentenwohlfahrt nach sich ziehen.

2.2.2. Funktionsfähigkeit des deutschen Kreditwesens und der Gesamtwirtschaft

Die Stabilität des Bankensektors ist für die Funktionsfähigkeit des Kreditwesens von besonderer Bedeutung. Einlagenausfälle einer einzelnen Bank können zu einem Vertrauensschwund der Sparer bezüglich der Sicherheit ihrer Einlagen auch bei anderen Banken führen und in einer Bankenkrise münden, welche, wie die Vergangenheit gezeigt hat, ein Zusammenbrechen der gesamten Geld- und Kreditwirtschaft zur Folge haben kann.⁸ Von diesem Bank-Run sind nicht nur die Gläubiger betroffen, sondern zumeist auch der Staat, der der impliziten Verpflichtung unterliegt, zu versuchen, das Überleben der Banken durch Gewährung finanzieller Hilfen zu sichern.⁷ Hieraus ergibt sich das Interesse des Staates an einer Regulierung, um das Risiko einer Inanspruchnahme zu minimieren.

Als weiteres Argument, das für eine Regulierung spricht, sei weiterhin der Einfluß der Banken aufgrund ihrer passiven Giralgeldschöpfung auf die Geldversorgung und damit die Preisstabilität genannt. Ohne begrenzende Maßnahmen wie z.B. der Einrichtung der Mindestreserve würden Schwankungen mit negativen Folgen für die wirtschaftliche Stabilität und das gesamtwirtschaftliche Wachstum auftreten.⁷

Weiterhin sei die Tendenz des Bankensektors zum Monopol anzuführen. Aufgrund von Größenkostenvorteilen gibt es das Argument, daß der Wettbewerb ohne Regulierung zu gering sei.⁷

2.3. Regulierungsvorschriften und ihre Zielsetzung

Die bedeutendste gesetzliche Grundlage für die Regulierung der Banken ist das Kreditwesengesetz (KWG), dessen Hauptzweck in der Sicherung und Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft liegt. Das Gesetz soll dazu beitragen, die Grundlagen des Kreditwesens durch Regelung des Wettbewerbs, der Publizität und der Bankenaufsicht sowie durch Vorschriften über Kreditgeschäfte und Liquidität zu festigen.⁹ Zur Begrenzung von Ausfallrisiken dienen Vorschriften, welche Informationspflichten, Restriktionen und Eingriffsbefugnisse beinhalten.¹⁰ Die wesentliche Zielsetzung der aufsichtsrechtlichen Normen besteht in der Begrenzung folgender Risiken: Adressenausfall-, Sachwertausfall-, Preis-, Liquiditäts-, Betriebs- und Informationsrisiken, welche im folgenden kurz erläutert werden sollen:¹⁰

- *Adressenausfallrisiken (Kreditrisiken):* Gefahr der Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen aufgrund einer Insolvenz des Vertragspartners.
- *Sachwertausfallrisiken:* Gefahr des zufälligen Untergangs von Vermögenswerten.
- *Preisrisiken:* Gefahr von Wertschwankungen bei börsengehandelten Finanztiteln.
- *Liquiditätsrisiken:* Gefahr mangelnder Zahlungsbereitschaft.
- *Betriebsrisiken:* Gefahr durch eine unzureichende bankinterne Organisation, durch Fehlentscheidungen oder Fehlverhalten der Mitarbeiter sowie durch Unfähigkeit der Bankleitung.
- *Informationsrisiken:* Gefahr der irreführenden oder unzureichenden Information der Bankkunden.

Über die Einhaltung der Regulierungsvorschriften wacht die Bankenaufsicht, die in Deutschland durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAK) in Berlin ausgeübt wird,¹¹ wobei es sich hierbei um eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen handelt. Grund für die Aufsichtsführung ist die laufende Aufsicht aller Institute, um Kunden vor Nachteilen durch unzulängliches Verhalten der Banken zu schützen, um das Tätigwerden fachkundiger Personen im Kreditgewerbe zu verhindern und um volkswirtschaftliche Schäden durch Störungen im Geld- und Kreditwesen zu vermeiden.

2.3.1. Sicherheits- und Liquiditätsvorschriften des KWG

Im Interesse des Gläubigerschutzes und der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Kreditwesens müssen Kreditinstitute Einlagen und aufgenommene Gelder so anlegen, daß neben der Sicherheit eine sofortige Zahlungsbereitschaft gewährleistet ist.

2.3.1.1. KWG-Vorschriften zur Gewährleistung der Sicherheit der Einlage

Hier kann man unterscheiden zwischen Vorschriften, die risikobegrenzte Beteiligungen und Kreditgewährungen verlangen, und solchen, welche die Forderung nach einer angemessenen Eigenmittelausstattung zum Gegenstand haben.

2.3.1.1.1. Risikobegrenzte Beteiligungen und Kreditgewährungen

Hierunter fallen § 12 KWG (Begrenzung von bedeutenden Beteiligungen) sowie §§ 13, 13a KWG (Großkredite von Nichthandels- bzw. von Handelsbuchinstituten).

Nach § 12 KWG darf ein Einlagenkreditinstitut an einem branchenfremden Unternehmen keine bedeutende Beteiligung erwerben, deren Anteil am Nennkapital 15 Prozent des haftenden Eigenkapitals des Einlagenkreditinstitutes übersteigt. An Instituten nach § 1 KWG darf der maximale Anteil am Nennkapital 60 Prozent betragen. Mittels dieser Regelungen soll eine Begrenzung des Adressenausfallrisikos erreicht werden. Ein von den Vorschriften über das Handelsbuch freigestelltes Institut (Nichthandelsbuchinstitut) hat der Deutschen Bundesbank gemäß § 13 Abs. 1 KWG unverzüglich anzuzeigen, wenn seine Kredite an einen Kreditnehmer insgesamt 10 Prozent seines haftenden Eigenkapitals erreichen oder übersteigen (Großkredit). Die Vorschriften zur Begrenzung des Großkreditrisikos unterscheiden sich danach, ob die Bank in größerem Ausmaß in den Eigenhandel mit Wertpapieren und Finanzderivaten involviert ist und damit als Handels- oder Nichthandelsbuchinstitut zählt.¹⁰ § 13 dient der Vorbeugung von Adressenausfall- als auch Betriebsrisiken.

2.3.1.1.2. Angemessene Eigenmittelausstattung

§§ 10, 10a KWG regeln die Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen. Um insbesondere die Sicherheit der den Kreditinstituten anvertrauten Vermögenswerte zu gewährleisten, verlangt § 10 KWG angemessene Eigenmittel. Das Bundesaufsichtsamt stellt im Einvernehmen mit der Deutschen

Bundesbank Grundsätze auf, nach denen es die Angemessenheit der Eigenmittelausstattung beurteilt. Die Eigenmittel bestehen aus dem haftenden Eigenkapital und den Drittrangmitteln, wobei sich das haftende Eigenkapital generell aus der Summe aus Kern- und Ergänzungskapital ergibt. Kernkapital gilt dabei als „hartes“ Haftungskapital, während Ergänzungskapital und Drittrangmittel eine geringere Haftungsqualität aufweisen.¹² Über § 10 KWG soll eine Begrenzung der Adressenausfall-, Sachwertausfall- und Preisrisiken erfolgen.

2.3.1.2. KWG-Vorschriften zur Gewährleistung der Liquidität der Institute

2.3.1.2.1. Ausreichende Zahlungsbereitschaft

Unter Liquidität wird die Fähigkeit verstanden, die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen termingerecht und uneingeschränkt erfüllen zu können.¹³ Die Liquidität der Kreditinstitute soll durch eine entsprechend verantwortungsbewußte Anlagenpolitik gewährleistet werden. Auch hier stellt das Bundesaufsichtsamt im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank Grundsätze auf, nach denen es die Liquidität eines Kreditinstitutes beurteilt (§11 KWG).

2.3.2. Grundsätze des BAK über die Eigenmittel und die Liquidität der Institute

Die Bankenaufsicht kann durch Einflußnahme auf die Geschäftsgrundsätze über die Eigenkapitalbildung und die Liquidität Einfluß auf die Wirtschaftspolitik nehmen. Diese BAK-Grundsätze werden im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank und nach Anhörung der Spitzenverbände der Kreditinstitute erlassen und begrenzen die Aktivgeschäfte der Kreditinstitute.¹⁴

2.3.2.1. Eigenmittel: Grundsatz I

Durch den Grundsatz I (GS I) sollen die Ausfall- und Eindeckungsrisiken der Kreditinstitute begrenzt werden. Im GS I wird die nach § 10 KWG verlangte angemessene Eigenmittelausstattung präzisiert, wobei die Eigenmittel mindestens der Summe aller Risikoanrechnungsbeträge entsprechen müssen.¹⁵ Es wird eine Gesamtrisikoposition als Summe aller Risikoanrechnungsbeträge ermittelt, die mit haftendem Eigenkapital bzw. mit Eigenmitteln zu unterlegen ist.¹⁵ Die Gesamtrisikoposition, die sich additiv aus einzelnen Risikopositionen zusammensetzt, wird nach Risikoarten sowie nach Geschäftsarten (Handelsbuch- und Nichthandelsbuchrisikopositionen) unterteilt. Unter einer Handelsbuchrisikoposition versteht man

Finanzinstrumente einschließlich der darauf bezogenen Absicherungsinstrumente, die mit zins- und aktienbezogenen Risiken behaftet sind, soweit sie dem Handelsbuch zurechenbar sind.¹⁵ Bei den Risikoarten unterscheidet man Sachwertausfall- und Adressenausfall- (einschließlich Liefer- und Abwicklungsrisiken), Zinsänderungs-, Aktienkurs-, Rohwaren- und Fremdwährungsrisiken. Risiken, die mit Krediten, Wertpapieren und sonstigen Finanzinstrumenten verbunden sind, können einerseits abhängen von der Bonität des Vertragspartners (Bonitätsrisiken in Form von Adressenausfall-, Liefer- und Abwicklungsrisiken) und andererseits von Preisveränderungen (Marktpreisrisiken in Form von Zinsänderungs-, Aktienkurs-, Rohwaren- und Fremdwährungsrisiken). Die Eigenmittel setzen sich aus dem haftenden Eigenkapital und den Drittrangmitteln zusammen, wobei beim haftenden Eigenkapital zwischen Kern- und Ergänzungskapital (Klasse 1 und 2) unterschieden wird.¹² Hierdurch wird die unterschiedliche Haftungsqualität zum Ausdruck gebracht; Ergänzungs- und Drittrangmittel dürfen aufgrund ihrer geringeren Qualität nur begrenzt zur Unterlegung von Risikopositionen eingesetzt werden. GS I schreibt vor, daß 8 Prozent der gewichteten Risikoaktiva mit haftendem Eigenkapital zu unterlegen sind. Dabei wird Ergänzungskapital höchstens bis zur Höhe des Kernkapitals anerkannt, wobei es sich mindestens zur Hälfte um Ergänzungskapital der 1. Klasse handeln muß. Das nicht zur Unterlegung benötigte freie Ergänzungskapital darf zuzüglich der Drittrangmittel 250 Prozent des freien Kernkapitals nicht überschreiten.¹² GS I dient somit dem Schutz vor Adressen- und Sachwertausfall- und Preisrisiken.

2.3.2.2. Liquidität: Grundsatz II

In § 11 KWG wird den Kreditinstituten auferlegt, ihre Mittel so anzulegen, daß jederzeit eine ausreichende Zahlungsbereitschaft gewährleistet ist. Die Konkretisierung dieser Forderung erfolgt durch den Finanzierungsgrundsatz II, der ab dem 01.07.2000 anzuwenden ist. Der neue Finanzierungsgrundsatz II ersetzt die bisherigen Grundsätze II und III.¹⁶ Im Gegensatz zu diesen betont er den kurzfristigen Bereich, wobei das Kernstück der neuen Regelungen eine Liquiditätskennzahl ist, die als Quotient aus den innerhalb eines Monats verfügbaren Zahlungsmitteln und den im gleichen Zeitraum abrufbaren Zahlungsverpflichtungen gebildet wird (Ein-Monats-Kennzahl).¹⁶ Die Liquidität kann als gesichert angesehen werden, wenn die Kennziffer den Wert 1 überschreitet. Ebenso werden für drei weitere Laufzeitbänder, die den Zeitraum bis zu einem Jahr abdecken, Beobachtungskennzahlen gebildet, die sich jedoch nicht direkt auf

die Beurteilung der Liquidität auswirken.¹⁶ Zur Liquidität erster Klasse zählen Bargeld, kurzfristig liquidierbare börsennotierte Wertpapiere des Umlaufvermögens, jederzeit am Kapitalmarkt veräußerbare Schuldverschreibungen, Anteile an Geldmarkt- und Wertpapierfonds sowie unwiderrufliche erhaltene Kreditzusagen. Forderungen, Wechsel und nicht börsennotierte Wertpapiere mit einer Restlaufzeit von bis zu einem Jahr gehören zur Liquidität zweiter Klasse.¹⁷ Als Zahlungsverpflichtungen gehen in die Liquiditätskennzahl einerseits täglich abrufbare Verpflichtungen, andererseits Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit oder Kündigungsfrist von maximal einem Monat ein.¹⁷ Wertpapierpensionsgeschäfte und Wertpapierleihe werden nach dem Bruttoprinzip berücksichtigt, börsennotierte Wertpapiere sind zum Marktkurs anzusetzen.

2.3.3. Mindestreservevorschriften

Mindestreserven sind Guthaben, die Kreditinstitute bei der nationalen Notenbank unterhalten müssen und die seit Übernahme der Geldpolitik durch das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) einer marktmäßigen Verzinsung unterliegen. Es handelt sich hierbei um ein währungspolitisches Steuerungsmittel der Notenbank zur Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung. Durch Mindestreserven wird Zentralbankgeld gebunden, was den Kreditschöpfungsspielraum der Kreditinstitute einschränkt und den durch Buchgeldschöpfung der Kreditinstitute verursachten Teil der Geldmenge beeinflusst. Durch Änderungen der Mindestreservesätze wird die Kreditschöpfungsmöglichkeit der Kreditinstitute erweitert bzw. eingeschränkt und somit die Liquidität der Kreditinstitute beeinflusst.¹⁸ Die Mindestreserveerfordernisse stellen ein Instrument zur geldpolitischen Kontrolle dar.

2.3.4. Die Sicherungseinrichtungen der Institute

Die Sicherungseinrichtungen der Spitzenverbände der deutschen Kreditinstitute sollen die angeschlossenen Institute davor schützen, zahlungsunfähig zu werden (Institutssicherung bei Sparkassen und Kreditgenossenschaften) und die Einleger für den Konkursfall des einzelnen Kreditinstitutes direkt sichern (Einlagensicherung der Kreditbanken).¹⁹ Hierdurch werden Beeinträchtigungen des Vertrauens in die Finanzinstitute zu vermeiden gesucht.

Durch den Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken werden Einlagen von Nichtbanken bis zu 30 Prozent des haftenden Eigenkapitals des jeweiligen

Kreditinstitutes gegen Verluste abgesichert. Da nur Kundeneinlagen dem Schutz unterliegen, besteht für Kreditinstitute, die Anlagen bei anderen Banken unterhalten, der Anreiz, diese zu überwachen, was zu einer Erhöhung des Einlegerschutzes insgesamt führt.²⁰ Die Mittel des Einlagensicherungsfonds werden aus Umlagen erbracht. Dabei werden in Deutschland risikoangepaßte Beiträge erhoben und die Banken je nach Vermögens- und Ertragslage sowie den Managementqualitäten den Klassen A, B oder C zugeordnet.²⁰ Von dieser Zuordnung hängt ab, wie intensiv die Prüfung des Kreditinstitutes erfolgt und wie hoch der zu entrichtende Beitrag ist.

2.3.5. Sonstige Vorschriften

Um Betriebsrisiken zu mindern, wurden dem BAK u.a. nachfolgend genannte Befugnisse eingeräumt. § 32 KWG (Erlaubnis) legt fest, daß zum Betreiben von Bankgeschäften die schriftliche Erlaubnis des Bundesaufsichtsamtes vorliegen muß, welche nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt wird. Weiterhin kann das Bundesaufsichtsamt die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb unter Auflagen erteilen oder die Erlaubnis auf einzelne Bankgeschäfte beschränken. Nach § 15 KWG (Organkredite) dürfen Kredite an eng mit dem Kreditinstitut verbundene Personen oder Unternehmungen nur aufgrund eines einstimmigen Beschlusses sämtlicher Geschäftsleiter des Kreditinstitutes und unter ausdrücklicher Zustimmung des Aufsichtsorgans gewährt werden. § 17 KWG (Haftungsbestimmung) stellt eine Erweiterung hierzu dar: Sofern entgegen den Vorschriften des vorgenannten Paragraphen ein Kredit gewährt wird, haften die Geschäftsleiter und die Mitglieder des Aufsichtsorgans dem Kreditinstitut als Gesamtschuldner für den entstehenden Schaden. Auch § 18 KWG (Kreditunterlagen) dient einer Reduzierung von Betriebsrisiken, indem er bestimmt, daß sich das Kreditinstitut bei Krediten von über DM 500.000 die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers offenlegen zu lassen hat.¹⁷ Informationsrisiken sollen die folgenden Vorschriften verhindern helfen: § 23 KWG (Werbung) besagt beispielsweise, daß das Bundesaufsichtsamt Kreditinstituten bestimmte Arten der Werbung untersagen kann. Sofern ein Einlagen annehmendes Kreditinstitut kein Mitglied einer Sicherungseinrichtung wie z.B. dem Einlagensicherungsfonds ist, muß es nach § 23a KWG (Sicherungseinrichtung) Nichtbanken ausdrücklich hierauf hinweisen. Nach §§ 39, 40 KWG (Bezeichnungen „Bank“ und „Bankier“ sowie Bezeichnung „Sparkasse“) sind außerdem die Bezeichnungen „Bank“ und „Sparkasse“ geschützt; diese Bezeichnungen dürfen nur nach

§ 32 KWG zugelassene Institute tragen. Weiterhin bestehen gewisse Informationspflichten, da das BAK Informationen benötigt, um eine Gefährdung der Einleger rechtzeitig erkennen zu können.²¹ Gemäß § 44 KWG existiert eine generelle Auskunftspflicht der Kreditinstitute über alle Geschäftsangelegenheiten gegenüber BAK und Bundesbank. Laufende Informationspflichten bestehen in Form von Monatsausweisen, Jahresabschlüssen und Angaben zur Überprüfung der BAK-Grundsätze.²¹ Außerdem sind besondere Ereignisse wie z.B. die Begründung von Unternehmensbeziehungen nach § 12a KWG anzuzeigen. Diese Informationspflichten werden durch umfangreiche Prüfungspflichten gemäß §§ 27-29 KWG ergänzt. Sofern ein Kreditinstitut gegen eine der Normen des KWG verstößt oder wenn Gläubigerrisiken durch eine drohende Insolvenz gefährdet sind, gewährt das KWG dem BAK weitreichende Eingriffsbefugnisse.²¹ Zu den Eingriffen bei einer Normverletzung gehören z.B. die Versagung und Aufhebung der Erlaubnis, Bankgeschäfte zu betreiben (§§ 33, 35 KWG).

3. Kritische Auseinandersetzung mit der Problemstellung

Im vorausgehenden Teil aufgeführte Vorschriften machen deutlich, daß der Bankensektor einer außergewöhnlich starken Reglementierung unterliegt. Ist diese nun im Vergleich zum freien Spiel der Marktkräfte eher positiv oder negativ zu bewerten? Geht der Eingriff in die Marktwirtschaft eventuell so weit, daß eine Entfaltung der Wirtschaftskräfte nicht mehr möglich ist?

Um eine Bewertung angehen zu können, werden im folgenden zunächst die Vor- und Nachteile von Regulierungsmaßnahmen gegenübergestellt, um diese unter Punkt IV gegeneinander abwägen zu können.

3.1. Vorteile einer Regulierung

Die Vorteile ergeben sich indirekt aus den Zielsetzungen der Regulierungsvorschriften, da anhand dieser die vorhandenen Mißstände behoben oder zumindest vermindert werden sollen. Zwar können Ziele nicht generell mit Vorteilen gleichgesetzt werden, da ihr Erfüllungsgrad nicht sicher ist, doch gehe ich davon aus, daß die Ziele, wenn auch mit "Nebenwirkungen" (s. 3.2.) verbunden, zumindest annäherungsweise erreicht werden. Somit dient die Regulierung dem Gläubigerschutz sowie der Funktionsfähigkeit des Kreditgewerbes und der Gesamtwirtschaft. Die im vorangehenden Teil erwähnten

Regeln sollen die unter 2.3. aufgeführten Risiken begrenzen und folgenden Prinzipien dienen: der Pflege des Wettbewerbs, dem Schutz der institutionellen Sicherheit und Funktionsfähigkeit, dem Konsumentenschutz, der Kreditallokation und der geldpolitischen Kontrolle.²² Es kommt zu Nutzensteigerungen, wenn der Austausch von Gütern und Dienstleistungen gefördert wird.²³

3.2. Nachteile, Probleme und Lösungsansätze

Nutzenverminderungen treten auf, wenn sinnvolle Transaktionen aufgrund von Restriktionen nicht zustande kommen.²³ In diesem Fall wäre der geschäftsspezifische Nutzen größer, wenn kein Eingriff in das Marktgeschehen stattfände. Welche Vorschriften behindern die Geschäftstätigkeit nun im einzelnen?

Beim Einlagensicherungssystem erweist sich insbesondere eine risikounabhängige Prämie als problematisch. Man kann die Position des Einlagenversicherers als eine Stillhalterposition in einer Verkaufsoption auf die Aktiva der Bank mit dem Betrag der Kundenverbindlichkeiten als Ausübungspreis interpretieren.²⁰ Sofern der Marktwert der Aktiva die Verpflichtungen der Bank übersteigt, wird der Einlagenversicherer nicht in Anspruch genommen und erhält die volle Risikoprämie, anderenfalls tritt Insolvenz ein. Die Bankeigentümer erhalten nichts, aufgrund der begrenzten Haftung ist ihr Verlust allerdings auf ihre Kapitaleinlage beschränkt. Der Einlagenversicherer muß den Verlust in Höhe der Differenz zwischen den Verbindlichkeiten der Bank und dem Marktwert der Aktiva tragen.²⁰ Der Einlagenversicherer muß befürchten, daß die Bankleitung Maßnahmen durchführt, die den Wert der Verkaufsoption erhöhen, indem sie in riskantere Aktiva investiert oder den Wert der Aktiva durch unproduktive Ausgaben vermindert.²⁴ Setzt man die Prämie in Folge der Risikoerhöhung herauf, kann dem Anreiz zu einer Risikoerhöhung entgegengesetzt werden, doch ist zu beachten, daß jede Erhöhung der Prämienzahlung wiederum den Anreiz zu einer riskanteren Unternehmenspolitik verstärkt.²⁰ Deshalb sollte die Preisprämie von der Volatilität der Bankeinlagen und dem spezifischen Einlage-Gesamtanlage-Verhältnis abhängen.²⁵

Ein gravierender Nachteil einer erhöhten Eigenmittelquote (§§ 10, 10a; BAK-Grundsatz über angemessene Eigenmittelausstattung) entsteht aus dem Agency-Problem zwischen Insidern und anderen Aktionären. Wenn sich die Eigenmittelquote erhöht, ist es möglich, daß die Insider nicht in der Lage sind, das benötigte Kapital zur Verfügung zu

stellen. In diesem Fall wird Kapital von außerhalb in die Unternehmung aufgenommen, was bedeutet, daß der Gewinnanteil der Insider an den Unternehmensgewinnen mit der Erhöhung der Kapitalerfordernisse sinkt. Dies verringert nun die Anreize der Insider, eine kostenaufwendige Geschäftsführung zu betreiben. Das Ergebnis könnten eine unangemessene Auswahl von Darlehensbewerbungen, ungenügende Aufmerksamkeit im Hinblick auf das Risk-Management und möglicherweise ein Ausnutzen von Vorrechten sein. Insgesamt ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß eine erhöhte Eigenmittelerfordernis ein größeres Bankrisiko nach sich zieht.²⁶

Bezüglich der Mindestreserve ist anzumerken, daß die Gelder keine echte Liquiditätsreserve und somit eine Beschränkung darstellen, da das Kreditinstitut stets auf die Einhaltung des Reserve-Solls achten muß. Anstatt die Liquidität zu erhöhen, verurteilen die Reserveerfordernisse die Anlagen zur Immobilität.²⁷

Zu den weiteren liquiditätspolitischen Instrumenten gehört auch das "lender of last resort". Hierunter wird der Eingriff der Notenbank bei einem Liquiditätsengpaß eines Kreditinstitutes verstanden, um zu verhindern, daß die Liquiditätskrise auch auf andere Banken übergreift.²⁸ Gilt ein Eingreifen der Notenbank als sicher, so sind die Anreize, einen Liquiditätsengpaß zu vermeiden, reduziert. Dieser Moral Hazard schränkt also die Brauchbarkeit des "lender of last resort" ein und ruft eine Reaktion der Notenbank hervor, die in Form von Reserveerfordernissen und Sanktionen bei Normverletzungen besteht.²² Es ist anzuraten, daß die Notenbank nicht grundsätzlich eingreift, damit sich die Institute nicht auf ein Eingreifen verlassen.

Um die Sicherheit des Kreditgewerbes zu gewährleisten, wird die Einhaltung der regulatorischen Vorschriften von Zeit zu Zeit überprüft. Dies geschieht z.B. durch bankin- und -externe Kontrollen. Durch die Vielfalt und den Umfang der Vorschriften werden die Institute jedoch auch häufig in ihrer Geschäftstätigkeit behindert. Die Erfüllung der Auflagen kann sogar soviel Zeit in Anspruch nehmen, daß der laufende Geschäftsverkehr stark beeinträchtigt wird. Abhilfe kann hier zusätzliches Personal schaffen, welches jedoch auch einen zusätzlichen Kostenfaktor für die Unternehmung darstellt.

Vorgenannte Nachteile einzelner Vorschriften sollen beispielhaft zeigen, daß ein Eingriff in das Marktgeschehen nicht immer unproblematisch ist. Die Vorschriften müssen sehr ausgefeilt sein, um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden bzw. so gering wie möglich zu halten.

4. Zusammenführung und Bewertung

4.1. Regulierung und ihre Vereinbarkeit mit dem marktwirtschaftlichen System

Zunächst erfolgt eine Betrachtung der Bankensysteme in der Marktwirtschaft. Anschließend geht es um die Frage, wie ein regulierender Eingriff in die Marktwirtschaft zu bewerten ist.

Die Marktwirtschaft bietet den einzelnen Wirtschaftssubjekten die Möglichkeit, innerhalb des Warenangebotes frei zu wählen.⁵ Außerdem nehmen die Wirtschaftssubjekte durch die Art der Einkommensverwendung Einfluß auf die Ressourcenallokation und die Produktion. Die nationalen Bankensysteme in einer Marktwirtschaft sind durch eine Zweiteilung in Geschäfts- und Notenbanken gekennzeichnet. Die wesentliche Aufgabe der Notenbank besteht darin, die Geldmenge der Volkswirtschaft zu regulieren. Von den Ordnungsprinzipien (Universalbanken- und Spezialbankenprinzip) ist dasjenige wünschenswert, das eine erfolgreiche Durchsetzung der wirtschaftspolitischen und insbesondere der geld- und kreditpolitischen Maßnahmen gewährleistet.⁵ Durch das Ordnungsprinzip muß vor allem die Kapitalallokation sichergestellt sein, d.h. die Kapital-sammelungs- und -lenkungsfunktion müssen im Sinne der wirtschaftspolitischen Ziele bestmöglich erfüllt werden. Unter den wirtschaftspolitischen Zielen werden hierbei Preis-niveaustabilität, Wachstum, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht verstanden.²⁹ Demnach nimmt das Bankensystem aus der Perspektive des für die Wirtschaftsordnungs- und Prozeßpolitik maßgeblichen Entscheidungsträgers die Stellung einer Instrumentalvariablen zur Realisierung übergeordneter, makroökonomischer Zielvariablen ein.²⁹

Läßt sich nun ein Eingriff in die Marktwirtschaft rechtfertigen? Marktwirtschaft bedeutet nach Adam Smith, "jeden einzelnen seine eigenen Interessen auf seine Weise verfolgen zu lassen", wobei durch das Gesetz von Angebot und Nachfrage stets ein metaphysisches Gleichgewicht hergestellt werde.³ Eine Regulierung ist deshalb als Fremdkörper im marktwirtschaftlichen System aufzufassen.²³ In der Theorie

vollkommener Märkte führt das Streben aller nach individueller Gewinn- bzw. Nutzenmaximierung zugleich auch zu einer gesellschaftlich effizienten Ressourcenallokation. Da jedoch die Märkte in der Praxis nicht vollkommen sind und somit die Voraussetzungen, unter denen das perfekte Funktionieren einer Marktwirtschaft nachgewiesen werden kann, nicht erfüllt sind, besteht die Möglichkeit eines Marktversagens.²³ Dieses legitimiert aber noch längst keine Regulierung, da auch die Regulierungsinstanzen nicht vollkommen sind und aufgrund unvollständiger Informationen versagen können. Aus diesem Grund bedürfen regulierende Eingriffe stets einer Begründung.²³ Dennoch stellt sich die Frage, ob die Eingriffe des Staates in dem herausragenden Maße, in dem sie durchgeführt werden, auch noch begründbar sind und mit der Marktwirtschaft in Einklang stehen.

4.2. Bewertung der Vor- und Nachteile einer Regulierung des Bankensektors

Die Regulierung des Bankensektors wird damit begründet, daß dem Bankensektor innerhalb der Volkswirtschaft eine besondere Stellung zuzuschreiben sei.³⁰ Diese Sonderstellung ist zum einen das Resultat der besonderen strukturellen Gegebenheiten bankgeschäftlicher Aktivitäten wie z.B. der nahezu ausschließlichen Refinanzierung mit Fremdkapital und den spezifischen Liquiditätsdispositionsproblemen; zum anderen ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß von den Banken aufgrund ihrer engen Einbindung in die Volkswirtschaft Effekte auf andere Wirtschaftsbereiche ausgehen. Zusätzlich sind den Banken wesentliche Teile des Volksvermögens anvertraut, wobei die Präferenzen der Bankgläubiger als Gesamtheit zu berücksichtigen sind. Die Bankgläubiger verhalten sich i.d.R. extrem risikoavers und können bei Gerüchten bezüglich der Zahlungsfähigkeit eines Instituts sehr schnell mit massiven Einlagenabzügen reagieren, was zu einem Bank-Run führen kann.³⁰ Ein Bank-Run hat über die Verflechtungen der Bankwirtschaft mit den übrigen Wirtschaftsbereichen im Rahmen des Einlagen-, Zahlungsverkehrs- und Kreditgeschäftes negative Folgen für die gesamte Volkswirtschaft. Diese Breitenwirkung von Problemen im Bankensektor rechtfertigt eine im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen strengere und umfassendere Reglementierung, auch wenn hierdurch teilweise das Zustandekommen sinnvoller Transaktionen verhindert wird.

Insgesamt gesehen kann man die Regulierung des Bankensektors deshalb als einen "Segen" für das Kreditgewerbe bezeichnen, da sie über die Stärkung des Vertrauens den Austausch von Gütern und Dienstleistungen stärker fördert als daß sie ihn einschränkt.

5. Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob die umfassenden Regulierungsvorschriften im Bankensektor eher einen "Segen" oder einen "Fluch" für das Kreditgewerbe darstellen. Insbesondere wird auch geprüft, ob eine solch starke Reglementierung noch mit dem System der Marktwirtschaft in Einklang zu bringen ist. Unter Punkt II werden die Gründe der Regulierung betrachtet und ein Abriß der Regulierungsvorschriften einschließlich spezifischer Zielsetzung gegeben. Anschließend stellt Punkt III die Vor- und Nachteile der Regulierung heraus. Im wesentlichen werden die mit der Einführung der Vorschriften verfolgten Zielsetzungen auch erreicht; im Gegenzug wird das Kreditwesen durch die Reglementierungen aber auch stark eingeschränkt, so daß die Frage aufkommt, ob eine Regulierung noch den Prinzipien der Marktwirtschaft entsprechen kann. Die Beantwortung erfolgt unter Punkt IV, der das Ergebnis liefert, daß die Vorteile einer Regulierung im Vergleich zum freien Spiel der Marktkräfte aufgrund der herausragenden Bedeutung des Bankensektors für die Gesamtwirtschaft einen Eingriff in die marktwirtschaftliche Ordnung legitimieren.

1 Vgl. Hartmann (1992), S. 312
2 Vgl. Hartmann (1992), S. 320
3 Vgl. Spiethoff (1998), S. 41-43
4 Vgl. Eilenberger (1987), S. 18
5 Vgl. Büschgen (1993), S. 38-39
6 Vgl. Priewasser (1996), S. 36
7 Vgl. Hartmann-Wendels (1998), S. 320-323
8 Vgl. Zeep (1991), S. 25-26
9 Vgl. Arndt (1991), S. 87
10 Vgl. Hartmann-Wendels (1998), S. 346-355
11 Vgl. Zeep (1991), S. 24
12 Vgl. Hartmann-Wendels (1998), S. 364
13 Vgl. Priewasser (1996), S. 166
14 Vgl. Grill (1993), S. 350
15 Vgl. Hartmann-Wendels (1998), S. 359-361

16 Vgl. Hartmann-Wendels (1999), WISU-Studienblatt
17 Vgl. Homepage des BAK
18 Vgl. Grill (1993), S. 228
19 Vgl. Grill (1993), S. 353-355
20 Vgl. Hartmann-Wendels (1998), S. 340-343
21 Vgl. Hartmann-Wendels (1998), S. 355-356
22 Vgl. Greenbaum (1995), S. 502-505
23 Vgl. Hartmann-Wendels (1998), S. 319
24 Vgl. Greenbaum (1995), S. 478
25 Vgl. Greenbaum (1995), S. 485
26 Vgl. Greenbaum (1995), S. 525
27 Vgl. Greenbaum (1995), S. 537
28 Vgl. Hartmann-Wendels (1998), S. 45-46
29 Vgl. Büschgen (1989), S. 34
30 Vgl. Büschgen (1993), S. 180-181

6. Literaturhinweise

- Arndt, F. J. et al. (1991): Das Bank- und Börsen-ABC, 7. Auflage
- Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen: Bekanntmachung über die Änderung und Ergänzung der Grundsätze über die Eigenmittel und die Liquidität der Institute vom 25. November 1998 (<http://www.bakred.de/texte/bekannt/grds2>)
- Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen: Erläuterungen zur Bekanntmachung über die Änderung und Ergänzung der Grundsätze über die Eigenmittel und die Liquidität der Institute vom 25. November 1998 (<http://www.bakred.de/texte/bekannt/grds2>)
- Büschgen, Hans E. (1993): Bankbetriebslehre, 4. Auflage
- Büschgen, Hans E. (1989): Bankbetriebslehre, 2. Auflage
- Eilenberger, Guido (1987): Bankbetriebslehre, 3. Auflage
- Gesetz über das Kreditwesen (KWG), Stand 01. Januar 1999 (<http://www.bakred.de/>)
- Greenbaum, Stuart I.; Thakor, Anjan (1995): Contemporary Financial Intermediation
- Grill, Wolfgang; Perczynski, Hans (1993): Wirtschaftslehre des Kreditwesens, 28. Auflage
- Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute (Grundsatz I) und Erläuterungen zum Grundsatz I vom 29.10.1997 (<http://www.bakred.de/>)
- Hartmann, Gernot; Härter, Friedrich (1992): Allgemeine Wirtschaftslehre, Deutscher Sparkassenverlag GmbH
- Hartmann-Wendels, Thomas; Pfingsten, Andreas; Weber, Martin (1998): Bankbetriebslehre
- Hartmann- Wendels, Thomas; Wendels, Claudia (1999): Finanzierungsgrundsatz II, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), 28. Jg., Studienblatt
- Priewasser, Erich (1996): Bankbetriebslehre, 5. Auflage
- Spiethoff, Bodo (1998): Kleine Wirtschaftslehre, Deutscher Sparkassenverlag GmbH, 13. Auflage
- Zeep, Wolf-Dieter (1991): Fachbegriffe der Geldwirtschaft, Deutscher Sparkassenverlag GmbH, 16. Auflage

