

Trends in der Bankenaufsicht als Motor der Überregulierung des Bankensektors – Anmerkungen aus einer politökonomischen Perspektive*

Christoph Kaserer

Lehrstuhl für Finanzmanagement und Kapitalmärkte & CEFS,
Technische Universität München

1. Einleitung

Das Jahr 1988 kann als Meilenstein in der Entwicklung der nationalen und internationalen Bankenregulierung betrachtet werden. In diesem Jahr hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht seine Empfehlungen zur Eigenkapitalunterlegung bei Kreditinstituten (Basel I) verabschiedet. Beim Baseler Ausschuss handelt es sich um ein von nationalen Aufsichtsbehörden und Zentralbanken besetztes Gremium,¹ welches durch die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich koordiniert wird. Diese Empfehlungen fanden unter anderem Eingang in die Eigenmittelrichtlinie und Solvabilitätsrichtlinie der EU von 1989 und wurden im Rahmen der 4. KWG-Novelle im Jahre 1993 in nationales Recht transformiert. Im Jahre 1996 wurden die Empfehlung zur Eigenkapitalunterlegung dahingehend verfeinert, dass für Aktivposten von Banken, welche Marktpreisrisiken unterliegen, ein gesonderter Standard entwickelt wurde. Kernpunkt dieses Standards war die Empfehlung, es den Banken erstmals zu gestatten, das regulatorische Eigenkapital mittels interner, von der Aufsichtsbehörde anerkannter Risikobewertungsmodelle zu berechnen. Diese Empfehlung wurde im Rahmen der 6. KWG-Novelle im Jahre 1998 in nationales Recht transformiert. Seit 1999 wird nun im Baseler Ausschuss darüber diskutiert, bankinterne Risikobewertungsmodelle auch bei der Eigenkapitalunterlegung von Kreditrisiken anzuwenden. Im Jahr 2004 sind

*Der Autor dankt dem Kollegen Bernd Rudolph sowie den Teilnehmern des Industrierechtlichen Seminars an der Universität Bonn für hilfreiche Kommentare.

1. Derzeit sind 13 Industrienationen im Ausschuss vertreten. Für nähere Informationen vgl. <http://www.bis.org/bcbs/aboutbcbs.htm>.

diese Vorschläge in einer vom Ausschuss einstimmig beschlossenen Rahmenvereinbarung niedergelegt worden.² Gemäß dieser Vereinbarung sollen die dort enthaltenen Regelungen, welche in der öffentlichen Diskussion unter dem Stichwort Basel II subsumiert werden, bis Ende des Jahres 2006 in nationales Recht transformiert werden; dabei besteht die Möglichkeit, bestimmte Regelungen schrittweise bis zum Jahr 2008 einzuführen.

Es ist in den letzten Jahren sehr viel über die ökonomische Rationalität und den Implikationen von Basel II geschrieben worden. Soweit es um die Eigenkapitalunterlegung von Aktivrisiken einer Bank geht, besteht der Kerngedanke darin, regulatorisches Eigenkapital durch finanzmathematische Modelle zu ermitteln und damit zu erreichen, dass die Eigenkapitalanforderung in möglichst exakter Weise vom Ausfallrisiko im Kredit- und Wertpapierportfolio abhängt. Regulatorisch bedingte Verzerrungen in den Portfolioentscheidungen einer Bank sollten dadurch verhindert werden. Dies ist der Kerngedanke der Forderung nach einer möglichst hohen Deckungsgleichheit zwischen regulatorischem und ökonomischem Eigenkapital.

Der vorliegende Beitrag widmet sich der mit Basel I eingeläuteten Entwicklung der Bankenregulierung aus einer völlig anderen Perspektive. Ausgangspunkt dabei ist die Feststellung, dass die Regulierungsdichte im Bankensektor in den letzten 15 Jahren ganz erheblich gestiegen ist. So hat allein die Umsetzung der Kapitaladäquanzrichtlinie im Jahr 1998 dazu geführt, dass die Zahl der zu überwachenden Institute um rund 7.500 erhöht und damit weit mehr als verdoppelt wurde.³ Der Umfang aufsichtsrechtlicher Vorschriften ist ebenfalls stark angestiegen. Die Grundsätze I und Ia wurden im Jahre 1998 zu einem einzigen Grundsatz zusammengefasst und völlig überarbeitet. Der neue Grundsatz I hat jetzt 37 Paragraphen und entspricht in etwa dem textmäßigen Umfang der Erstfassung des KWG.⁴

Auf der 43. Kreditpolitischen Tagung der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen im Jahre 1997 wurden bezeichnenderweise mehrere Referenten dazu eingeladen, sich zur Frage zu äußern, ob die Banken zu einem Opfer der Regulierungswut würden. Wolfgang Artopoulos, zum damaligen Zeitpunkt Präsident des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BaKred),⁵ hat in diesem Rahmen eingeräumt, dass die aufsichtsrechtlichen Vorschriften in Deutschland in den letzten 15 Jahren exponentiell gewachsen seien.

2. Vgl. On Banking Supervision (2004).

3. Vgl. Börsen-Zeitung vom 26. Februar 1998, S. 21.

4. Es sei erwähnt, dass die Erstfassung des Grundsatz I im Jahre 1962 genau drei Sätze umfasste. In der aktuellen Ausgabe des Loseblattkommentars zum Kreditwesengesetz von Reischauer und Kleinhans umfassen die Erläuterungen zum Grundsatz mehr als 200 dicht bedruckte Seiten!

5. Zu beachten ist, dass im Jahre 2002 die drei Aufsichtsämter im Finanzsektor, nämlich das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen und das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) verschmolzen wurden.

Trends in der Bankenaufsicht

Gleichzeitig trat er in seiner Stellungnahme aber jedem Ansinnen einer Deregulierung des Bankensektors mit dem Argument entgegen, dass es keine 'Abrüstung' der Bankenaufsicht geben dürfe.⁶ Natürlich hat das Aufsichtsamt insoweit von dieser Entwicklung profitiert, als die Zahl der Planstellen zwischen 1988 und 2001 um 270% gesteigert werden konnte. Dieser Zuwachs wurde übrigens vom Bundesrechnungshof in seinem Jahresbericht 1998 heftig kritisiert. Dem Amt wurde darin vorgeworfen, dass der Ausbau der Planstellen ohne nachvollziehbare Bedarfsrechnung erfolgt sei und dass im Aufsichtsamt 'eine systematische Beurteilung der von den jeweiligen Kreditinstituten für das Gesamtsystem ausgehenden Risiken' fehle.⁷

Verschiedene Vertreter der Industrie, vor allem aus dem Bereich des genossenschaftlichen Kreditsektors, haben diese Regulierungshypertrophie heftig kritisiert. So hat etwa ein Vorstand des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken auf der oben erwähnten kreditpolitischen Tagung einen sofortigen Regulierungsstopp gefordert. Er schätzte in seinem Beitrag die laufenden Kosten, die der genossenschaftliche Bankensektor für die Erfüllung aufsichtsrechtlicher Vorschriften zu tragen habe, auf rund 4 Mrd. DM.⁸ Auf der gleichen Tagung hat das Vorstandsmitglied einer großen Stadtparkasse festgestellt, dass die Einheitlichkeit des Bankenrechts zu einer enormen bürokratischen Überfrachtung im Geschäft von kleinen und mittleren Kreditinstituten führe. Daher bedürfe es zumindest Bagatell- oder Ausnahmeregelungen für solche Institute.⁹

Es ist das Anliegen dieses Beitrages, diesen Regulierungsschub aus einer politökonomischen Perspektive zu betrachten. Die internationale Harmonisierung der Bankenregulierung in Verbindung mit einem dramatischen Anstieg der Regulierungsdichte des gesamten Finanzdienstleistungssektors wird aus diesem Blickwinkel als Folge falsch gesetzter Anreizmechanismen auf der Seite des Gesetzgebers, der Regierung sowie vor allem der Aufsichtsbehörde selbst gesehen. Wenngleich es keineswegs das Ziel des Autors ist, die ökonomische Rationalität der Bankenregulierung insgesamt in Frage zu stellen,¹⁰ ist es das zentrale Anliegen dieses Beitrages aufzuzeigen, dass die Entwicklung der Bankenregulierung auch als ein Produkt der eigennützigen Aktivitäten der am Regulierungsprozess beteiligten Parteien verstanden werden kann. Damit soll auch eine Diskussion

6. Vgl. Artopoeus (1997, S. 1152).

7. Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1998, 17.1.

8. Lehnhoff (1997, S. 1167). Eine Studie der US-amerikanischen Regierung aus dem Jahre 1992 kam übrigens zu dem Ergebnis, dass die von den Banken zu tragenden Regulierungskosten zwischen 6 und 14% der betrieblichen Aufwendungen (ohne Zinsaufwand) ausmachen; vgl. Jordan (1994, S. 319).

9. Vgl. Schröder (1997).

10. Für eine breite Auseinandersetzung mit diesem Thema kann etwa auf die verschiedenen Beiträge in CESifo (2003) verwiesen werden. Insbesondere wäre in diesem Zusammenhang auch auf die jüngste Diskussion zum Thema Prozyklizität von Basel II zu verweisen.

über Sinn und Unsinn unserer gegenwärtigen bzw. in Zukunft zu erwartenden Struktur der Bankenregulierung angestoßen werden. Eine solche Diskussion ist um so wichtiger, als die Europäische Kommission unter dem Stichwort 'Solvency II' einen ähnlichen Paradigmenwechsel in der Versicherungsaufsicht vorantreibt, wie er mit Basel II in der Bankenaufsicht jetzt vollzogen wurde.

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 werden die Trends in der Bankenregulierung kurz zusammengefasst. Abschnitt 3 wird dann in aller Kürze die theoretischen Grundlagen einer politökonomischen Theorie der Bankenregulierung zusammenfassen. Auf dieser Grundlage werden dann in Abschnitt 4 die institutionellen Rahmenbedingungen der Bankenregulierung in Deutschland diskutiert, verbunden mit einer Analyse der Frage, weshalb diese Rahmenbedingungen Anreize für eine Überregulierung setzen. Schließlich wird in Abschnitt 5 eine Zusammenfassung und ein Ausblick gegeben.

2. Trends in der Bankenregulierung und Regulierungshypertrophie

Zwei große Trends lassen sich in der Entwicklung der Bankenregulierung seit dem Jahre 1988 feststellen: Erstens wandelt sich die Bankenaufsicht immer mehr von einer reinen Eigenkapitalüberwachung zu einer Risikomanagementüberwachung. Die Bankenaufsicht kontrolliert somit nicht nur mehr die Höhe des Eigenkapitals, sondern sie kontrolliert – und gestaltet damit auch – die Ermittlung der risikogewichteten Aktiva einer Bank.¹¹ Der erste Schritt in diese Richtung wurde mit der Zulassung interner Risikomodelle bei der Ermittlung der Eigenkapitalunterlegung von Marktpreisrisiken vollzogen. Basel II ist nichts anderes als die konsequente

11. Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich übrigens auch im Versicherungssektor. Die International Association of Insurance Supervisors (IAIS) in Basel (vgl. <http://www.iaisweb.org>), eine Art Baseler Ausschuss für Versicherungsaufsicht, arbeitet an einem neuen Aufsichtsmodell, welches Solvency II genannt wird. Kern dieses Modells ist die Idee, anstelle des bisherigen Ansatzes, der auf Produktgenehmigung und relativ einfachen Mittelverwendungsvorschriften beruhte, eine Risikomanagementaufsicht zu implementieren. Danach überwacht und genehmigt die Aufsichtsbehörde die Risikosteuerungsmodelle, die von den Versicherungen implementiert werden; auf dieser Grundlage will das Aufsichtsamt dann Insolvenzrisiken steuern. Bemerkenswert ist, dass in der Versicherungsbranche mangels einer Liquiditätstransformation systemische Risiken wie im Bankensektor nicht auftreten können. Eine Eigenkapitalkontrolle bzw. eine Kontrolle der Risikomanagementsysteme muss daher in erster Linie mit Konsumentenschutzüberlegungen gerechtfertigt werden. Bezeichnend hierfür ist eine jüngst vom Präsidenten des Bundesamtes für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gemachte Äußerung, wonach der faktische Zusammenbruch der Mannheimer Lebensversicherung eine hinreichende Rechtfertigung dafür wäre, dass der Aufsichtsbehörde stärkere Eingriffsbefugnisse im Versicherungssektor gegeben werden müssten. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 28. Februar 2004, S. 22.

Trends in der Bankenaufsicht

Fortsetzung dieses Weges, in dem die Anwendung bankinterner Risikomodelle jetzt auch auf die Ermittlung der Eigenkapitalunterlegung von Kreditrisiken ausgedehnt werden soll.¹² Kreditinstitute werden künftig, sofern sie die Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken auf der Basis interner Risikomodelle ermitteln wollen, gegenüber der Aufsichtsbehörde nachweisen müssen, dass sie in der Lage sind, die relevanten Parameter zuverlässig zu schätzen. Dies bedeutet, dass sie zumindest Ausfallwahrscheinlichkeiten, bei weiter fortgeschrittenen Ansätzen sogar Ausfallquoten, im Kreditportfolio schätzen müssen. Damit wird sich die Aufsichtsbehörde ganz zwangsläufig sehr detailliert mit den Risikomanagementsystemen einer Bank auseinandersetzen müssen. Durch den Zwang zur Genehmigung dieser Modelle durch die Aufsichtsbehörde ist überdies nicht zu verhindern, dass diese auch gestaltend in das Risikomanagement der Banken eingreift.¹³ Überdies ist vorgesehen, dass Kreditinstitute, die auf interne Risikomodelle verzichten, tendenziell bestraft werden. Sie müssen nämlich Kredite, für die kein externes Rating durch eine von der Aufsichtsbehörde anerkannte Ratingagentur vorliegt, vollständig auf ihre Risikoaktiva anrechnen. Damit ist gewährleistet, dass die Banken grundsätzlich ein Interesse haben, interne Risikomodelle zu verwenden.¹⁴ Dass sich vor diesem Hintergrund zusätzliche Ressourcen für die Aufsichtsbehörde leicht rechtfertigen lassen, ist offensichtlich. Überdies wird es nicht ohne Einfluss auf das Besoldungsgefüge einer Behörde bleiben, wenn ihre Mitarbeiter auf Augenhöhe mit Vertretern von Risikomanagementabteilungen privater Kreditinstitute verhandeln, welche, zumindest nach gegenwärtigen Gehaltsstrukturen, ein Vielfaches dessen verdienen, was nach besoldungsrechtlichen Vorschriften für einen entsprechenden Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde vorgesehen ist.

Zweitens kann man in der aufsichtsrechtlichen Diskussion feststellen, dass Aspekte des Konsumentenschutzes ein immer stärkeres Gewicht gegenüber Systemstabilitätsargumenten bekommen. Zu bedenken ist dabei, dass die ökonomische Rechtfertigung der Bankenregulierung in erster Linie darauf beruht, dass sie die systemische Stabilität erhöhen soll. Hierbei geht man davon aus, dass die Liquiditätstransformation des Kreditsektors, also die Finanzierung illiquider Investitionen durch liquide Einlagen, die Gefahr

12. Für einen stringenten Überblick zu den Inhalten von Basel II vgl. Hartmann-Wendels (2003).

13. Am Rande sei bemerkt, dass das European Financial Shadow Regulatory Committee (ESFRC) in diesem Zusammenhang auf die Gefahr hingewiesen hat, dass Banken damit eine Art Zertifizierung ihrer Risikoüberwachungssysteme durch die Aufsichtsbehörde erhalten, womit letztere erst recht für den Zusammenbruch eines Kreditinstitutes verantwortlich gemacht würde. Damit besteht die Gefahr, dass aufsichtsrechtliche Maßnahmen an Objektivität und Unabhängigkeit verlieren; vgl. ESFRC, Statement Nr. 16 vom 12. Mai 2003, abrufbar unter http://www.europarl.eu.int/workshop/basel_ii/docs/lannoo_en.pdf.

14. Von dieser Regel gibt es insofern eine Ausnahme, als Kredite im so genannten Retail-Portfolio, also im Wesentlichen Kleinkredite an Privatpersonen oder kleine Unternehmen, nur zu 75% auf die Risikoaktiva angerechnet werden müssen.

einer Systemkrise in sich birgt. Wegen dieser Illiquidität der Aktivseite könnten Einleger ihre Einlagen nur deshalb bei einer Bank abziehen, weil sie befürchten, dass auch andere Einleger dies tun könnten. Ein solcher Run auf die Bankschalter könnte somit auch bei wirtschaftlich gesunden Banken auftreten und damit die Kapitallenkungsfunction des Bankensektors insgesamt bedrohen.¹⁵

Seit den 90er Jahren ist nun zu beobachten, dass auch solche Finanzdienstleistungsunternehmen, die mangels der Hereinnahme von liquiden Einlagen gar keine systemischen Risiken in dem oben genannten Sinne auslösen können, der staatlichen Bankenaufsicht unterworfen wurden. Hier geht es insbesondere um die Regulierung von Investmentbanken oder sonstigen Finanzdienstleistungsunternehmen, die kein Einlagengeschäft betreiben.¹⁶ Mit der Umsetzung der Kapitaladäquanzrichtlinie in nationales Recht im Rahmen der 6. KWG-Novelle im Jahre 1998 wurden praktisch alle Unternehmen, die in irgend einer Form Finanzdienstleistungen anbieten, zu Objekten aufsichtsrechtlicher Vorschriften erklärt. Hintergrund dieser Entwicklung war die so genannte 'level the playing field'-Diskussion. Bis zu diesem Zeitpunkt nämlich unterlagen Finanzdienstleistungsgeschäfte, je nach dem, ob sie von einer Bank oder einer Nicht-Bank erbracht wurden, unterschiedlichen aufsichtsrechtlichen Regelungen. Dies galt insbesondere im Vergleich zwischen den kontinentaleuropäischen Universalbanken und den angelsächsischen Investmentbanken. Während erstere aufgrund der Europa-Pass-Regelung ihre Finanzdienstleistungsangebote in allen EU-Ländern anbieten konnten, und hierfür keinen spezifischen Regelungen unterlagen, konnten letztere, weil sie von der für den Europa-Pass maßgeblichen Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie von 1989 nicht erfasst wurden, dies nicht tun. Überdies unterlagen sie in Großbritannien spezifischen, auf internen Risikomodellen basierenden Eigenmittelunterlegungsvorschriften. Damit gab es in Europa im Hinblick auf Finanzdienstleistungsgeschäfte die Möglichkeit zur Regulierungsarbitrage.¹⁷ Dieser Regulierungswettbewerb wurde mit der

15. Durch welches Regulierungsdesign systemische Risiken am besten unter Kontrolle zu bringen sind und ob eine staatliche Aufsicht eine effiziente Lösung dieses Problems darstellt, ist eine sehr umfassende Frage, welche hier bewusst ausgeklammert wird. Für einen Überblick zur Diskussion um die ökonomische Rechtfertigung der Bankenregulierung vgl. z.B. Bhattacharya, Boot und Thakor (1998). Eine empirisch orientierte Diskussion der Stabilitätsrisiken von Bankensystemen findet sich in Calomiris und Gorton (1991); sehr interessant ist in diesem Zusammenhang auch der Sammelband von Dowd (1992). Soweit es um Analysen der bundesdeutschen Bankengeschichte geht, sei auf Kaserer (2000a) sowie Kaserer (2000b) und den dort zitierten Quellen verwiesen. Umfassende Quellenverweise finden sich in Greenbaum und Thakor (1995) und Kaserer (1998).
16. Eine Kritik dieser Entwicklung, die zuerst in Großbritannien festzustellen war, findet sich in Franks und Mayer (1989) und Schaefer (1990).
17. Für eine ausführlichere Diskussion dieser Entwicklung vgl. Kaserer (1998) und Wenger und Kaserer (1999).

Trends in der Bankenaufsicht

Kapitaladäquanrichtlinie – bzw. deren Umsetzung in nationales Recht – beseitigt. Nunmehr gelten auch für Finanzdienstleistungsunternehmen europaweit mehr oder weniger einheitliche aufsichtsrechtliche Vorschriften. Damit hat der Wille des Gesetzgebers, und vermutlich auch der Aufsichtsbehörden, Regulierungswettbewerb in Europa zu vermeiden, dazu geführt, dass man die gesamte Finanzdienstleistungsbranche zum aufsichtsrechtlichen Objekt gemacht hat, obwohl man aus Gründen der Vermeidung systemischer Risiken große Teile dieser Branche gerade nicht zu regulieren bräuchte. Vielmehr lässt sich eine ökonomische Rationalität für dieses Vorgehen nur dann finden, wenn man Konsumentenschutz als selbständiges Ziel der Bankenaufsicht definiert. Dies impliziert aber einen bedeutsamen Paradigmenwechsel im Verständnis der Bankenregulierung. Dieser ist insofern gefährlich, als damit die Einschränkung oder gar Aushebelung von Marktmechanismen ohne expliziten Verweis auf ein mögliches Marktversagen gerechtfertigt wird. Damit sind dem Aufgabengebiet einer Finanzdienstleistungsaufsicht keine Grenzen mehr gesetzt.

Es wurde in der Einleitung zu diesem Beitrag bereits erwähnt, dass diese beiden Entwicklungen in der Bankenaufsicht zu einem dramatischen Anstieg der Regulierungsdichte geführt haben. Davon hat die Aufsichtsbehörde insoweit profitiert, als die Zahl der Planstellen im BaKred zwischen 1988 und 2001 um 270% gestiegen ist. Hinzu kommt, dass die Zahl der Planstellen des BaFin seit seiner Gründung im Jahr 2002 bis zum Haushaltsjahr 2005 um mehr als 30% gestiegen ist.¹⁸ Seitens der Aufsichtsbehörde oder des Gesetzgebers wird diese Entwicklung mit dem Hinweis auf die zunehmende Komplexität der zu überwachenden Geschäfte gerechtfertigt. Obwohl dies nicht grundsätzlich in Abrede gestellt werden soll, wird im Folgenden herausgearbeitet, dass die Überregulierung des Kreditsektors auch die Folge falsch gesetzter Anreize bei den beteiligten Akteuren ist. Insbesondere werden im gesamten Regulierungsprozess die sozialen und privaten Kosten der Regulierung aus Sicht der Entscheidungsträger weitgehend externalisiert.

3. Bankenregulierung im Lichte der Public-Choice-Theorie

3.1 Der Markt für Regulierung

Die Public-Choice-Theorie geht von der grundlegenden Annahme aus, dass es einen Markt für Regulierung gibt.¹⁹ Auf diesem Markt gibt es Anbieter und Nachfrager. Angeboten wird Regulierung von Mitgliedern solcher Entscheidungsinstanzen, die faktische Rechtsnormen setzen, also etwa von

18. Vgl. hierzu die Haushaltpläne des BaFin abrufbar unter <http://www.bafin.de/cgi-bin/bafin.pl?verz=0205000000&sprache=0&filter=a&ntick=0>.

19. Es sei hier auf die grundlegenden Arbeiten von Tullock (1967), Stigler (1971), Krueger (1974) und Peltzman (1976) verwiesen.

Parlaments- und Regierungsmitgliedern, wohingegen die Nachfrage von jenen Interessengruppen kommt, die sich von allfälligen regulativen Eingriffen private Vorteile versprechen. Grundsätzlich kann es sich bei diesen Interessengruppen sowohl um Wirtschaftsverbände als auch um Konsumentenorganisationen handeln. Allerdings ist zu beachten, dass Regulierung nur dann nachgefragt wird, wenn die zu erwartenden Vorteile für die nachfragende Gruppe die Kosten der Regulierungsbeschaffung übersteigen. Gruppen mit niedrigen Organisationskosten haben daher eine bessere Ausgangsposition auf dem Regulierungsmarkt. Da für Wirtschaftsverbände mit kleiner Mitgliederzahl, hohem Organisationsgrad und hoher Interessenshomogenität die Organisationskosten in der Regel niedriger sind als für Konsumentenorganisationen, ist zu erwarten, dass sie auf diesem Markt für Regulierung auch entsprechend erfolgreicher agieren werden.²⁰

Das Ergebnis dieses Marktprozesses wird natürlich auch durch die Interessen der Angebotsseite bestimmt. Die Regulierungsanbieter, also die politischen Entscheidungsträger, werden die ihnen zuwachsenden Vorteile aus einer Regulierungsbeschaffung abwägen mit allfälligen Nachteilen. Diese bestehen insbesondere im Risiko, das politische Amt zu verlieren. Je größer nun die Gruppe ist, auf die sich die wirtschaftlichen Nachteile einer interessengesteuerten Regulierung verteilen, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Nachteile individuell gar nicht wahrgenommen werden und um so kleiner ist dann das Risiko politischer Konsequenzen. Dieses lässt sich überdies dadurch reduzieren, dass die Betroffenen, also etwa die Konsumenten, davon überzeugt werden, dass eine bestimmte Regulierungsmaßnahme im Interesse der Allgemeinheit ergriffen werden musste.

Fasst man diese Überlegungen zusammen, so ist es nicht verwunderlich, dass ausgerechnet der Finanzdienstleistungssektor seit jeher zu den besonders stark regulierten Branchen gehörte. So spielen in kaum einem anderen Wirtschaftszweig Konsumentenschutz- und Systemstabilitätsüberlegungen eine ähnlich herausragende Rolle in der öffentlichen Meinung wie im Bankensektor. Überdies verteilen sich die ökonomischen Kosten regulativer Eingriffe auf die gesamte Bevölkerung und sind daher individuell nicht besonders stark spürbar. In diese Sichtweise passt etwa die in der Literatur vorgetragene Überlegung, dass die Bankenregulierung ihren Ursprung in dem Versuch der Zentralstaaten hatte, sich einen Teil der Geldschöpfungsgewinne anzueignen.²¹ So wurde in den USA 1865 durch ein Bundesgesetz das National Banking System geschaffen. Nur noch Banken mit einer Zulassung als National Bank hatten das Recht zur Notenemission. Der Notenumlauf musste durch Bundesanleihen besichert sein und es war eine Bundessteuer

20. Vgl. hierzu Olson (1965).

21. Vgl. hierzu etwa Kroszner und Strahan (1999, S. 1439ff.).

Trends in der Bankenaufsicht

von 1% auf den Notenumlauf abzuführen. Im Gegenzug garantierte die Bundesregierung die Konvertibilität der Noten. Gleichzeitig wurden durch Zulassungsbeschränkungen die National Banks vor zu heftiger Konkurrenz geschützt und die private Notenemissionstätigkeit der State Banks wurde durch eine Bundessteuer von 10% zum Stillstand gebracht.²²

3.2 Die Rolle der Aufsichtsbehörde

Die Analyse der Wirkungsmechanismen des Marktes für Regulierung erhalten dann eine zusätzliche Komplexität, wenn man berücksichtigt, dass es neben dem Regulierungsanbieter (z.B. Regierung) und dem Regulierungsnachfrager (z.B. Wirtschaftsverband) noch einen dritten Beteiligten gibt, nämlich die Regulierungsbehörde. Dies ist analytisch solange unproblematisch, wie man unterstellt, dass die Behörde genau die gleichen Interessen verfolgt wie die Regierung bzw. dass die Regierung die Behörde perfekt kontrollieren kann. In diesem Fall ändert sich an der herkömmlichen Public-Choice-Betrachtungsweise nichts. Realistischerweise wird man aber davon ausgehen müssen, dass die Regulierungsbehörde, ist sie erst einmal geschaffen, ihre eigenen Interessen verfolgt und es der Regierung überdies nicht möglich sein wird, sie perfekt zu kontrollieren. So wird die Behörde, dort wo sie Ermessensspielräume hat, diese in ihrem Sinne nutzen.²³ Geht man weiterhin davon aus, dass Bürokraten vor allem an einer Steigerung der ihnen zur Verfügung stehenden Budgetmittel interessiert sind, ist mit zweierlei Aktivitäten zu rechnen. Zum einen wird die Behörde bei gegebenem Auftragsauftrag gegenüber der Regierung den Ressourcenbedarf immer höher angeben als er tatsächlich ist. Zum anderen wird man versuchen, die Regierung bzw. den Gesetzgeber von der Notwendigkeit einer Ausdehnung des Auftragsauftrages zu überzeugen, weil anzunehmen ist, dass es zwischen diesem und dem Budgetvolumen einen zumindest schwachen positiven Zusammenhang gibt.

Natürlich hängt die Ausgestaltung und die Intensität eines solchen opportunistischen Verhaltens davon ab, welche Rahmenbedingungen der Behörde und ihren Akteuren, also den Bürokraten, gesetzt werden. Ein wichtiger Parameter, der diese Anreize steuert, ist dabei die zu erwartende Verweildauer des Bürokraten in der Behörde. Die durchschnittliche Verweildauer eines Bürokraten hängt wiederum von mehreren Faktoren ab,

22. Es spricht einiges dagegen, dass mit diesem staatlichen Eingriff die Systemstabilität erhöht werden konnte. Jedenfalls liefert Schuler (1992) Belege dafür, dass das unregulierte kanadische Bankensystem des 19. Jahrhunderts wesentlich stabiler war als das regulierte US-amerikanische Bankensystem während der National Banking Ära.

23. Für eine ausführliche Entwicklung dieses Gedankens vgl. Spiller (1990). Eine erste Anwendung dieser Idee findet sich bei Niskanen (1971), der die Budgetmaximierungsinteressen der Behörden in den Mittelpunkt seiner Analysen stellt.

zu denen neben seinem Lebensalter insbesondere dienstrechtliche Aspekte gehören. Offensichtlich sind die Budgetmaximierungsanreize dann besonders stark, wenn die Bestellung des Bürokraten auf Lebenszeit erfolgt und eine Versetzung innerhalb des öffentlichen Dienstes nur auf freiwilliger Basis erfolgt. Da eine einmal durchgesetzte Budgeterhöhung häufig nicht mehr rückgängig gemacht wird, profitiert ein Lebenszeitbeamter von dieser in einem stärkeren Ausmaß als ein Beamter auf Zeit.²⁴ Auch die Entscheidung, ob die Behörde die ihr gewährten Ermessensspielräume zugunsten der von ihr zu kontrollierenden Interessengruppe nutzt, hängt unter anderem von dieser zu erwartenden Verweildauer ab.

Natürlich ist zu bedenken, dass diesen eigennützigen Aktivitäten einer Aufsichtsbehörde Grenzen gesetzt sind. Geht man davon aus, dass eine Zunahme der Regulierungsintensität zu höheren Produktionskosten bei der überwachten Industrie führt, dann wird letztere wiederum Anreize haben, die Mitglieder der Regulierungsbehörde von weiteren Steigerungen der Regulierungsintensität abzuhalten. Diese Überlegung führt direkt zu einem zweiten, allgemeinen Punkt. Geht man von der Prämisse aus, dass die Handlungen der Regulierungsbehörde nicht exakt beobachtbar sind, dann wird sowohl die regulierte Interessengruppe als auch der Gesetzgeber bzw. die Regierung versuchen, Anreizmechanismen zu implementieren, die geeignet sind, die Aktivitäten der Aufsichtsbehörde im gewünschten Sinne zu beeinflussen. Man kann daher die Regulierungsaktivitäten als ein Agency-Problem interpretieren, in dem es einen Agenten, nämlich die Aufsichtsbehörde, und zwei Prinzipale, nämlich die Regierung und die regulierte Interessengruppe gibt. Dies ist das von Spiller (1990) entwickelte Modell einer antagonistischen Regulierung.²⁵ Es modifiziert die von Stigler (1971) entwickelte 'capture theory of regulation' dahingehend, dass das Verhalten einer Aufsichtsbehörde eben nicht nur durch Vereinnahmungsaktivitäten der regulierten Industrie, sondern auch durch Anreizmechanismen, die durch den Gesetzgeber bzw. die Regierung gesetzt werden, gesteuert wird.²⁶ Unterstellt man, dass beide Prinzipale, also Regierung und Industrie, Eigeninteressen vor Gemeinwohlinteressen stellen, ist das Ergebnis des Regulierungsprozesses

24. Eckert (1973) konnte ein solches unterschiedliches Verhalten in Abhängigkeit von der zu erwartenden Verweildauer eines Bürokraten in einer Behörde am Beispiel verschiedener einzelstaatlicher Regulierungsbehörden in den USA empirisch nachweisen.

25. Tatsächlich kam Spiller (1990, S. 94 ff.) in einer Analyse von insgesamt 129 Veränderungen in Führungspositionen der drei wichtigsten US-amerikanischen Regulierungsbehörden zu dem Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein Beamter einer Regulierungsbehörde nach seinem Ausscheiden einen Arbeitsplatz in der von dieser Behörde regulierten Industrie erhält, um so größer ist, je geringer die Budgetzuwächse der Behörde waren.

26. Einen interessanten Beleg für diese Vereinnahmungstheorie konnte Eckert (1981) liefern. Er kam zu dem Ergebnis, dass ein wesentlicher Anteil von Spitzenbeamten einer US-amerikanischen Regulierungsbehörde nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt einen Arbeitsplatz in der von dieser Behörde regulierten Industrie annimmt.

damit völlig offen. Konkrete Schlussfolgerungen können vor diesem Hintergrund erst dann gezogen werden, wenn man sich die tatsächlichen Rahmenbedingungen, innerhalb welcher eine Aufsichtsbehörde agiert, genauer anschaut. Dies soll im folgenden Abschnitt hinsichtlich der Tätigkeit der Bankenaufsicht in Deutschland getan werden.

4. Spezifische Aspekte der Bankenregulierung in Deutschland

Zwei Aspekte scheinen von zentraler Bedeutung zu sein, um die Dynamik der Bankenregulierung in Deutschland, und vermutlich auch in Europa, zu verstehen. Erstens ist zu beachten, dass seitens der Öffentlichkeit, und damit auch der Regierung, der Zielerreichungsgrad – im negativen Sinne – einer Aufsichtsbehörde vor allem daran gemessen wird, wie viele Bankzusammenbrüche sie zulässt. Da die Kosten für die Verhinderung solcher Pleiten nicht von der Regierung zu tragen sind, muss man erwarten, dass die Behörde der Verhinderung von Insolvenzen ein viel zu hohes Gewicht beimisst und es schon allein deswegen zu einer Überregulierung kommt.²⁷ Ein Blick in die Vergangenheit zeigt in der Tat, dass die Aufsichtsbehörde dort, wo sie diskretionäre Spielräume nutzen konnte, diese häufig zu Lasten der Wettbewerbsintensität im Kreditsektor genutzt hat. So hat das frühere BaKred lange Zeit die Auffassung vertreten, dass im Rahmen der Zulassungsprüfung gemäß §§ 32 und 33 KWG von dem Kreditinstitut auch die Zugehörigkeit zu einer Einlagensicherungseinrichtung nachzuweisen sei. Obwohl nach herrschender Lehre der Antragsteller einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Erlaubnis zum Betreiben des Bankgeschäftes hat, wenn die in § 33 (1) KWG genannten Versagensgründe nicht vorliegen, hat das BaKred damit ohne ausreichende gesetzliche Grundlage eine materielle Pflicht zur Mitgliedschaft in einer Einlagensicherungseinrichtung postuliert.²⁸ Dadurch ergab sich überdies die besondere Problematik, dass der Bundesverband deutscher Banken als Träger der Einlagensicherungseinrichtung faktisch eine Marktzugangskontrolle ausüben konnte.²⁹ Allerdings hat das Verwaltungsgericht Berlin im Jahre 1986 festgestellt, dass allein der Umstand, dass ein Kreditinstitut keiner Einlagensicherungseinrichtung

27. Hierzu sei auf den weiter oben zitierten Bericht des Rechnungshofes verwiesen, in welchem dem BaKred vorgeworfen wurde, es würde bei seinen Aufsichtsaktivitäten die von den jeweiligen Banken ausgehenden unterschiedlichen systemischen Risiken unbeachtet lassen.
28. Es ist zu erwähnen, dass die Pflichtmitgliedschaft in einer Einlagensicherungseinrichtung erst durch das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz von 1998 eingeführt wurde.
29. Eine ausführliche Analyse dieser Problematik sowie der Tätigkeit des Einlagensicherungsfonds findet sich in Kaserer (1998). Vgl. hierzu auch kürzer Kaserer und Berner (2003, S. 78ff.).

angehört, das BaKred nicht dazu berechtigt, bankaufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen.³⁰ Daraufhin hat das BaKred seine Erlaubnispraxis geändert und festgelegt, dass in Ausnahmefällen das Einlagengeschäft auch ohne Mitgliedschaft in einer Einlagensicherungseinrichtung betrieben werden kann, wenn die Kunden auf das Fehlen einer solchen Sicherung aufmerksam gemacht werden. Durch die Einführung des § 23a KWG im Rahmen der vierten KWG-Novelle von 1993 ist das Problem insofern entschärft worden, als dort eindeutig festgelegt wurde, dass Kreditinstitute, die keiner Einlagensicherungseinrichtung angehören, dies ihren Kunden mitzuteilen haben. Daraus musste man schließen, dass der Gesetzgeber das Betreiben des Einlagengeschäftes auch ohne Mitgliedschaft in einer Einlagensicherung erlaubt hat.

Ein zweites Beispiel für eine wettbewerbsfeindliche Aufsichtspraxis ist die Auslegung des so genannten 'Vier-Augen-Prinzips', welches im Rahmen der zweiten KWG-Novelle von 1976 eingeführt wurde. Danach konnte gemäß § 33 (1) Z4 KWG die Erlaubnis zur Ausübung von Bankgeschäften versagt werden, „wenn das Kreditinstitut nicht mindestens zwei Geschäftsleiter hat, die nicht nur ehrenamtlich für das Kreditinstitut tätig sind“. Dies wurde vom BaKred dahingehend ausgelegt, dass auch eine nebenamtliche Tätigkeit als Geschäftsleiter nicht zulässig sei.³¹ In Verbindung mit § 35 (2) Z3b KWG leitete man daraus die Ermächtigung ab, bei Instituten, die bereits über eine Erlaubnis zur Ausübung von Bankgeschäften verfügten, diese aufzuheben, falls sie nicht zwei hauptamtlich tätige Geschäftsleiter beschäftigten. Bei den Genossenschaftsbanken führte dies nach Auskunft des Verbandes dazu, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Vorschrift mehr als 3000 Geschäftsleiter fehlten. Dem trug das Aufsichtsamt schließlich insofern Rechnung, als es die Erteilung einer Geschäftsleiterbefugnis bei kleineren Kreditgenossenschaften an weniger strenge Voraussetzungen knüpfte; an der Gleichsetzung von ehrenamtlicher und nebenamtlicher Tätigkeit hielt es aber fest. Da bei vielen kleinen Kreditgenossenschaften die Beschäftigung zweier hauptamtlicher Geschäftsleiter schon aus wirtschaftlichen Gründen unsinnig gewesen wäre, erzwang das Aufsichtsamt hier faktisch eine Fusion zu größeren Einheiten, ohne dass es hierfür wirtschaftliche Notwendigkeiten jenseits von aufsichtsrechtlichen Vorschriften gegeben hätte.³²

30. Urteil vom 12.12.1986, VG 14 A 379.85. Wegen eines späteren Vergleichs kam es in dieser Sache zu keinem höchstrichterlichen Urteil.

31. Vgl. Loseblattkommentar zum KWG von Reischauer/Kleinhans, Berlin, § 33 KWG Anm. S. 18b ff.

32. Am Rande sei vermerkt, dass in einem Rechtsstreit, den eine Genossenschaftsbank mit der Aufsichtsbehörde führte, das OVG Berlin in einem Urteil vom 9.7.1986, AZ OVG 1 B 85.85, der Rechtsauffassung des BaKred insofern widersprach, als es feststellte, dass das 'Vier-Augen-Prinzip' grundsätzlich auch mittels eines nebenberuflichten Geschäftsleiters zu erfüllen sei. Für eine ausführliche Diskussion sowie weitere Quellenverweisen zu dieser Thematik vgl. Kaserer (1998) bzw. in etwas kürzerer Form Kaserer und Berner (2003, S. 82ff.).

Trends in der Bankenaufsicht

Natürlich ist es aus der Sicht der Aufsichtsbehörde rational, mittels einer Einschränkung der Wettbewerbsintensität die Wahrscheinlichkeit von Bankzusammenbrüchen möglichst gering zu halten. Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive gilt dies aber keineswegs, weil damit die Aussonderung nicht kosteneffizienter Wettbewerber verhindert wird. Dieser Nachteil ist abzuwägen mit dem Vorteil einer erhöhten Systemstabilität. Da die mit einer solchen Wettbewerbsbeschränkung verbundenen Opportunitätskosten aber von der Allgemeinheit zu tragen sind, und sie überdies kaum direkt sichtbar werden, gehen sie natürlich auch nirgendwo in eine Kosten-Nutzen-Abwägung der Bankenregulierung ein. Was die Situation aber noch wesentlich verschlimmert, ist die Tatsache, dass hierzulande selbst die direkten Kosten der Bankenregulierung, also die Ressourcen, die die Aufsichtsbehörde benötigt, um ihren Aufgaben nachzukommen, nirgendwo in ein Kosten-Nutzen-Kalkül einfließen. Die Gründe hierfür sind in einer Besonderheit der hiesigen Bankaufsicht zu suchen. Gemäß § 16 FinDAG sind die Kosten des BaFin, soweit sie nicht durch Gebühren oder gesonderte Erstattungen gedeckt sind, von der regulierten Industrie zu tragen.³³

Die Tatsache, dass der Bundeshaushalt durch Regulierungskosten nicht belastet wird, führt naturgemäß dazu, dass die Widerstände gegen die Einrichtung neuer Planstellen oder sonstiger Budgeterweiterungen der Aufsichtsbehörde gering sind. Für die Kreditwirtschaft wirkt die Umlage wie eine Steuer, weshalb die Anreize, die Ausgaben des Aufsichtsamtes zu kontrollieren, beinahe ebenso gering sind, wie die Anreize der Steuerzahler, die Ausgaben der Regierung zu kontrollieren. Insgesamt wird man also erwarten, dass die Aufsichtsbehörde hierzulande sehr erfolgreich sein wird, wenn es um Bestrebungen zur Vergrößerung ihres Budgets geht. Weder die Regierung noch das Aufsichtsamt sehen sich veranlasst, tiefer gehende Kosten-Nutzen-Analysen ihres Regulierungsdesigns anzustellen. Allenfalls die regulierte Industrie, für die neben den in Form einer Umlage zu bezahlenden Aufsichtskosten vor allem die durch die Umsetzung von aufsichtsrechtlichen Vorschriften anfallenden internen Kosten von großer Bedeutung sind, wird sich gegen neue aufsichtsrechtliche Vorschriften wehren, wenn damit ein erheblicher zusätzlicher Implementierungsaufwand verbunden ist. Dies ist letztlich das einzige Element des oben beschriebenen Regulierungsantagonismus, welches als Instrument zur Kontrolle der Tätigkeit von Aufsichtsbehörde, Regierung und Gesetzgeber verbleibt. Da sich in vielen Fällen der Implementierungsaufwand zwischen großen und kleinen Banken systematisch unterscheidet, man denke hier insbesondere an Basel II, wird diese Kontrollinstanz die Interessen der verschiedenen

33. Genaueres wird in § 6 FinDAGKostV – Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – geregelt. Zu beachten ist überdies, dass beim früheren BaKred die Kosten nur zu 90% auf die Banken umgelegt wurden.

Bankengruppen unterschiedlich stark berücksichtigen. Bedenkt man, dass der weiter oben beschriebene Trend von einer Eigenkapitalüberwachung hin zu einer Risikomangementüberwachung im Wesentlichen dazu geführt hat bzw. noch führen wird, dass die Banken gezwungen werden, verstärkt komplexe Risikomanagementmethoden einzusetzen, so dürfte klar sein, dass kleine und mittlere Banken von solchen Vorschriften wesentlich härter getroffen werden als große Banken. Bei letzteren werden vermutlich solche komplexen Risikomanagementsysteme bereits existieren, während sich bei ersteren deren Entwicklung und Einsatz aus wirtschaftlichen Überlegungen nicht immer lohnen wird. Insofern könnte man die beschriebenen Entwicklungen in der Bankenregulierung auch als kollusives Verhalten zwischen der Bankenaufsicht und den größeren Wettbewerbern interpretieren. Jedenfalls wird der Einsatz von komplexen Risikomanagementsystemen bei jenen Kreditinstituten, die ihr internes Risikomanagement ohnehin mittels moderner Techniken steuern, einen relativen Kostenvorteil erzeugen. Die Aufsichtsbehörde wiederum profitiert von dieser Entwicklung, weil sich mit der vermeintlichen Notwendigkeit einer sowohl allgemeinen als auch einzel-fallbezogenen Kontrolle solcher Risikomodelle neue Tätigkeitsgebiete für die Behörde erschließen lassen. Auf der Strecke bleiben, wie erwähnt, die Interessen der kleineren Institute, deren Geschäftsumfang häufig gar nicht den Einsatz komplizierter Risikosteuerungsmodelle erfordert. Sie sind dann auf den zusätzlichen Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte angewiesen, um bei den immer komplizierter werdenden Risikobegrenzungsvorschriften des Aufsichtsamtes keine Fehler zu machen. Letztlich führt dies dazu, dass diese Institute gezwungen werden, sich zu größeren Einheiten zusammenzuschließen.

Dass die Bankenaufsicht von der zunehmenden Regulierungsdichte ressourcenmäßig erheblich profitiert hat, soll an dieser Stelle auch empirisch belegt werden. Dazu wurden die im Bundeshaushaltsplan vorgesehenen bzw. die im Jahresbericht des BaKred ausgewiesenen Gesamt- und Personalausgaben für die Jahre 1962 bis 2001 erhoben.³⁴ Aufgrund der bisherigen Überlegungen ist anzunehmen, dass die Budgetausdehnung des BaKred über der durchschnittlichen Budgetausweitung anderer

34. Eine Erhebung für spätere Zeiträume ist wegen der Schaffung des BaFin und der damit verbundenen Überführung des BaKred in diese Behörde nicht mehr konsistent möglich. Da die Jahresberichte des BaKred erst seit 1995 vorliegen, wurden für die zuvor liegenden Zeiträume die Ausgaben des Amtes mittels des Bundeshaushaltsplans ermittelt. Dabei ist zu beachten, dass diese beiden Quellen nicht völlig deckungsgleich sind. Insbesondere gibt es dahingehend eine Abweichung, dass im Haushaltsplan die Versorgungszuschläge für die im Aufsichtsamt beschäftigten Beamten nicht ausgewiesen werden. Da diese allerdings starken Schwankungen unterliegen, war eine Korrektur der Zahlen nicht möglich. Da der Versorgungszuschlag im Jahre 2001 weniger als 10% der Gesamtausgaben des BaKred betrug, dürfte der Fehler, der durch diese Inkonsistenz in Kauf genommen werden muss, nicht besonders hoch sein.

Trends in der Bankenaufsicht

Bundesbehörden lag. Als Maßstab für deren Budgeterhöhung wurde die Veränderung des Ausgabenvolumens des Bundeshaushaltes herangezogen. Allerdings könnte man gegen diese Vorgehensweise einwenden, dass die Ausgabenveränderung des BaKred deshalb nicht mit der durchschnittlichen Ausgabenveränderung anderer Bundesbehörden verglichen werden darf, weil die Aufgaben des BaKred in dem Maße zunehmen, wie der Kreditsektor wächst. Als Maßstab für dessen Wachstum wurde die konsolidierte Bilanzsumme des Kreditsektors herangezogen, wie sie von der Deutschen Bundesbank monatlich veröffentlicht wird. Die Verwendung einer nicht konsolidierten Bilanzsumme wäre wohl ungeeignet, weil der Prüfungs- und Kontrollaufwand bei einer Bank, die ihre Depositen nur am Interbankenmarkt anlegt, sehr klein ist. Die Sicherheit dieser Forderungen wird vom Aufsichtsamt ja bereits bei der Überwachung dieser Institute geprüft, so dass kaum zusätzliche Prüfungen notwendig sind. Ohnehin muss man sich fragen, ob die Annahme, dass der Aufgabenumfang der Aufsichtsbehörde direkt proportional zur Größe des Kreditsektors ist, gerechtfertigt ist. Dagegen spricht die Überlegung, dass die Überwachung einer Bank wohl eine große Fixkostenkomponente haben dürfte. Andererseits wird man aber wegen der beschriebenen Finanzierungsstruktur des BaKred annehmen, dass deren Kosten eine hohe Abhängigkeit von der Bilanzsumme des Kreditsektors aufweisen.

Diese Überlegungen werden durch Abbildung 1 gestützt. Dort ist die Ausgabenentwicklung des BaKred und des Bundeshaushaltes sowie die Entwicklung der konsolidierten Bilanzsumme des Kreditsektors dargestellt. Diese Zeitreihen wurden dabei jeweils mit einem Wert von 1 auf das Basisjahr 1962 normiert. Der so resultierende Index wird der Übersichtlichkeit wegen in logarithmischer Form dargestellt. Wie zu erwarten ist, ist das Budget des BaKred eng an die Bilanzsummenentwicklung im Kreditsektor gekoppelt. Über den gesamten Betrachtungszeitraum von 39 Jahren zeigt sich, dass die geometrisch gemittelte Wachstumsrate des Budgets der Aufsichtsbehörde mit 10,02% p.a. um 0,61%-Punkte höher lag als das konsolidierte Bilanzsummenwachstum im Kreditsektor.³⁵ Besonders deutlich ist der Budgetzuwachs seit 1988, also der Einführung der Baseler Empfehlungen zur risikogewichteten Eigenkapitalunterlegung. Seit dieser Zeit lag der Budgetzuwachs des Aufsichtsamtes bei durchschnittlich 10,57% p.a., während die konsolidierte Bilanzsumme des Kreditsektors lediglich um 8,76% p.a. wuchs. Mit anderen Worten, brauchte man im Jahr 1988 noch 1000 Euro um ein bestimmtes Bilanzvolumen zu überwachen, so brauchte man im Jahr 2001 dafür rund 1240 Euro, also 24% mehr. Dieser Zuwachs ist rein regulierungsbedingt und hat nichts mit dem Wachstum des

35. Würde man wegen des in der vorherigen Fußnote genannten Erhebungsproblems, das Budgetvolumen des BaKred im Jahre 1962 pauschal um 10% anheben, ergäbe sich immer noch ein jährliches Wachstum von 9,75%.

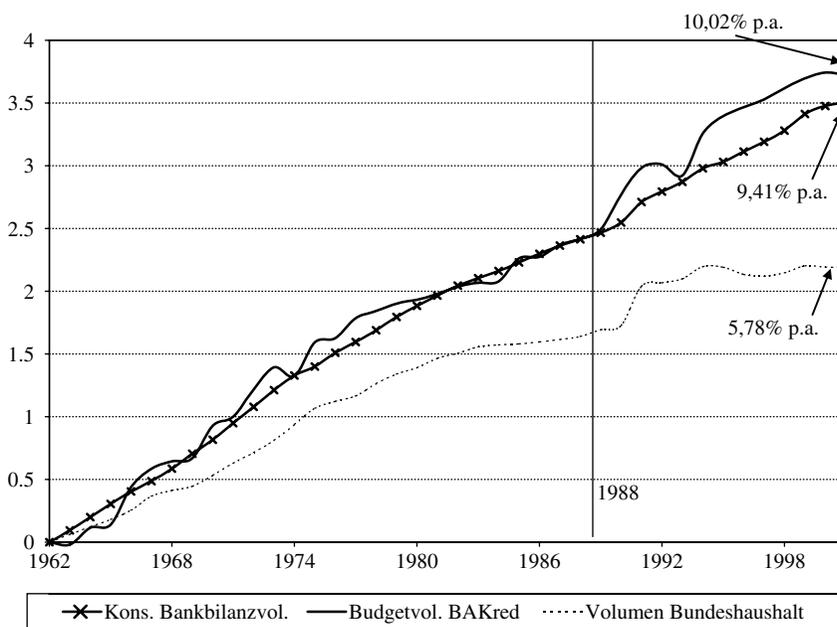


Abbildung 1 Logarithmierte Kumulierte Wachstumsraten des Haushaltsvolumens des BaKred im Vergleich zum Bundeshaushalt und dem konsolidierten Bilanzvolumen des Kreditsektors sowie geometrisch gemittelte jährliche Wachstumsraten im Zeitraum 1962 bis 2001 (Quellen: Bundeshaushaltsplan, Jahresberichte des BaKred, Statistiken der Deutschen Bundesbank)

Kreditsektors zu tun. Bedenkt man zudem, dass es Skaleneffekte der Überwachung gibt, ist diese Wachstumsrate um so erstaunlicher.

Ein ähnliches Bild liefert ein Vergleich der Personalausgaben des BaKred mit den Personalausgaben der Kreditwirtschaft.³⁶ Die logarithmierten Wachstumsfaktoren dieser Personalausgaben sind in Abbildung 2 abgetragen. Im Durchschnitt der letzten 33 Jahre lag das jährliche Wachstum der Personalausgaben des Aufsichtsamtes um 0,82%-Punkte höher als das Wachstum der Personalausgaben der Kreditwirtschaft. Auch hier sieht man an der zeitlichen Verteilung, dass es insbesondere seit 1988 ein überdurchschnittliches Wachstum bei den Personalausgaben des Aufsichtsamtes gab. Dies wird besonders eindrücklich durch das Wachstum der Planstellen, welches in Abbildung 2 ebenfalls dargestellt ist, vermittelt. 1988 gab es 179 solcher Planstellen, 2001 war ihre Zahl auf 660 angewachsen. Insgesamt kann

36. Letzter werden von der Deutschen Bundesbank erst seit 1968 erhoben, weshalb in Abbildung 2 der verkürzte Zeitraum 1968–2001 dargestellt wird.

Trends in der Bankenaufsicht

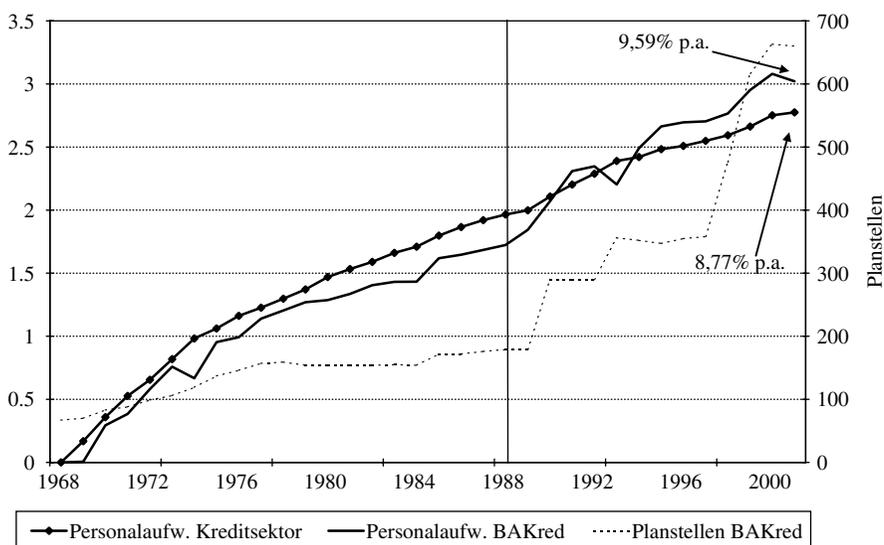


Abbildung 2 Logarithmierte Kumulierte Wachstumsraten des Personalaufwands des BaKred im Vergleich zum Personalaufwand des Kreditsektors (linke Skala) einschließlich der geometrisch gemittelten jährlichen Wachstumsraten sowie Anzahl der Planstellen des BaKred (rechte Skala) im Zeitraum 1968 bis 2001 (Quellen: Bundeshaushaltsplan, Jahresberichte des BaKred, Statistiken der Deutschen Bundesbank)

man also erkennen, dass der Zuwachs an Regulierungsvorschriften seit 1988 zu einem erheblichen Zuwachs an Ressourcen beim Aufsichtsamt geführt hat.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Es war das Anliegen dieses Beitrages, die Entwicklung der Bankenregulierung in Deutschland, aber auch international, unter einer alternativen, politökonomischen Perspektive zu diskutieren. Während es unbestritten ist, dass die Regulierungsdichte im Bankensektor in den letzten 15 Jahren dramatisch gestiegen ist, gibt es hierfür unterschiedliche Erklärungen. Aus einer rein wohlfahrtsökonomischen Perspektive kann man darauf verweisen, dass der Versuch, die Unterschiede zwischen regulatorischem und ökonomischem Eigenkapital möglichst gering zu halten, begrüßenswert ist, weil damit ein gegebenes Ausfallrisiko mit einer bestimmten Eigenmittelunterlegungspflicht bedacht wird und damit regulierungsbedingte Verzerrungen in den Portfolioentscheidungen von Banken minimiert werden. Die Aufsichtsbehörde argumentiert, dass eine solche Deckungsgleichheit nur erreicht werden kann, wenn sie direkt die Risikosteuerung einer Bank überwacht und sich damit von einer Eigenkapital- zu einer Risikomanagementaufsichtsbehörde wandelt. Dies ist aber nur möglich,

wenn die Behörde einerseits mit weit reichenden Aufsichtskompetenzen und andererseits mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet wird. Damit wäre der gegenwärtige Stand der Bankenregulierung die Folge von sich am Gemeinwohl orientierenden Aktivitäten des Gesetzgebers und der Aufsichtsbehörde.

Aus einer politökonomischen Perspektive hingegen würde man zunächst einmal die Eigeninteressen der am Regulierungsprozess beteiligten Parteien hervorheben und sich fragen, inwieweit das Ergebnis dieses Prozesses durch diese Eigeninteressen erklärt werden kann. Hierzu wurde in dem vorliegenden Beitrag herausgearbeitet, dass die institutionellen Rahmenbedingungen der Bankenregulierung in Deutschland, aber vermutlich auch in anderen europäischen Ländern, ganz zwangsläufig zu einer Überregulierung des Kreditsektors führen müssen. Die Arbeit der Aufsichtsbehörde wird nämlich durch eine Umlage, welche von den zu beaufsichtigenden Kreditinstituten erhoben wird, finanziert, so dass es seitens der Regierung bzw. des Gesetzgebers keinerlei Kontrollanreize im Hinblick auf die im Aufsichtsprozess gebundenen Ressourcen gibt. Die Aufsichtsbehörde ihrerseits internalisiert diese Kosten ebenfalls nicht. Ganz im Gegenteil, weil der Erfolg der Behörde zumeist nur an der Verhinderung von Insolvenzen – und nicht an der Wettbewerbsfähigkeit des Kreditsektors bei einem gegebenen Stabilitätsniveau – gemessen wird, hat sie ein Interesse daran, ihre Aufsichtsaktivitäten möglichst umfassend zu entfalten und den Wettbewerb eher zu zähmen als zu fördern. Da die Interessen der Aufsichtsbehörden in anderen Ländern ähnlich gelagert sind und der Steuerzahler bzw. der Konsument im Baseler Ausschuss nicht vertreten ist, wird zu erwarten sein, dass dieser Ausschuss die Kosten seiner Regulierungsvorschläge nicht in sein Kalkül mit einbezieht und deshalb die Regulierungsschraube eher anziehen denn zurückdrehen wird.

Lediglich die Kreditwirtschaft hat ein unmittelbares Interesse daran, die Aufsichtsbehörden in der Entfaltung ihrer Regulierungswut zu bremsen. Wie erwähnt wurde, sind die von der Kreditwirtschaft zu tragenden Kosten infolge der Umsetzung aufsichtsrechtlicher Vorschriften keineswegs unerheblich. Insoweit ist also anzunehmen, dass die entsprechenden Interessenverbände versuchen werden, Einfluss auf die Aufsichtsbehörde bzw. die Regierung zu nehmen. Allerdings sind die Interessen der Kreditwirtschaft keineswegs homogen. So werden insbesondere große und kleine Banken eine unterschiedliche Interessenlage haben. Die Erzwingung der Anwendung komplexer Risikosteuerungsmodelle wird große Banken, die ohnehin schon mit solchen Modellen arbeiten, weniger stark treffen als kleine Banken, die in der Vergangenheit vermutlich auf einfachere Risikosteuerungstechniken vertraut haben. Dass diese Interessenlage den beschriebenen Wandel der Aufsichtsbehörde von einer Eigenkapitalüberwachungs- zu einer Risikomanagementsteuerungsbehörde begünstigt hat, ist nicht weiter verwunderlich. Jedenfalls war es ihr dadurch möglich, ihre Planstellen in einem Zeitraum von 13 Jahren um 270% zu erhöhen.

Folgt man diesen politökonomischen Betrachtungen, so ist zu befürchten, dass Basel II nicht die letzte Umdrehung der Regulierungsschraube gewesen

Trends in der Bankenaufsicht

sein wird. Es ist daher höchste Zeit über ein alternatives Design unserer Bankenaufsicht zu diskutieren. Insbesondere wäre darüber nachzudenken, inwieweit wettbewerbliche Mechanismen dazu führen könnten, dass die direkten und indirekten Kosten der Bankenaufsicht in das Entscheidungskalkül einbezogen werden. Die US-amerikanische Bankenaufsicht scheint hier zumindest insoweit einen Schritt weiter zu sein, als sie die enormen Kosten der Implementierung von Basel II zunächst einmal dadurch begrenzt, dass nur eine relativ kleine Zahl von großen Banken sich diesen neuen Vorschriften unterwerfen werden müssen.³⁷ Allerdings ist regulatorischer Wettbewerb dieser Art innerhalb der EU-Staaten nicht mehr möglich, weshalb man hierzulande über andere wettbewerbliche Mechanismen nachdenken müsste. Denkbar wäre etwa eine teilweise Privatisierung der Bankenaufsicht mittels der Einschaltung von Ratingagenturen oder die Durchbrechung des Grundsatzes der Einheitlichkeit des Bankenrechts. Hier jedenfalls wäre eine breite öffentliche Diskussion sehr wünschenswert.

Literaturverzeichnis

- Artopoulos, W. (1997), Eine Deregulierung, die auf eine Abrüstung der Aufsicht hinausliefere, kann es nicht geben, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 50, 1152–1159.
- Bhattacharya, S., A.W. Boot und A.V. Thakor (1998), The Economics of Bank Regulation, *Journal of Money, Credit, and Banking* 30, 745–770.
- Calomiris, C.W. und G. Gorton (1991), The Origins of Banking Panics, in G. Hubbard (Hrsg.), *Financial Markets and Financial Crisis*. Chicago University Press, Chicago, 109–172.
- CESifo (2003), *Economic Studies*, Volume 2/49, München.
- Dowd, K. (1992), *The Experience of Free Banking*. Routledge, London und New York.
- Eckert, R.D. (1973), On the Incentives of Regulators: The Case of Taxicabs, *Public Choice* 14, 83–99.
- Eckert, R.D. (1981), The Life Cycle of Regulatory Commissioners, *Journal of Law and Economics* 24, 113–120.
- Franks, J.R. und C. Mayer (1989), *Risk, Regulation, and Investor Protection – The Case of Investment Management*. Oxford University Press, Oxford.
- Greenbaum, S.I. und A.V. Thakor (1995), *Contemporary Financial Intermediation*. Dryden Press, Orlando.
- Hartmann-Wendels, T. (2003), *Basel II – Die neuen Vorschriften zur Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken*. Economica, Heidelberg.
- Jordan, J.L. (1994), A Market Approach to Banking Regulation, *Cato Journal* 13, 315–332.
- Kaserer, C. (1998), *Bankbetriebliche Risikoentscheidungen, Bankenregulierung und systemische Risiken – Eine finanzierungstheoretische und politökonomische Analyse und*

37. Vgl. hierzu Proposal of the Board of Directors of the Federal Deposit Insurance Corporation, 11. Juli 2003.

Christoph Kaserer

- Berücksichtigung verschiedener Fallbeispiele.* Habilitationsschrift, Universität Würzburg.
- Kaserer, C. (2000a), Der Fall Herstatt 25 Jahre danach – Überlegungen zur Rationalität regulierungspolitischer Reaktionen unter besonderer Berücksichtigung der Einlagensicherung, *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 86, 166–192.
- Kaserer, C. (2000b), Die deutsche Bankenkrise von 1931 – Marktversagen oder Staatsversagen?, *Bankhistorisches Archiv* 26, 3–26.
- Kaserer, C. und M. Berner (2003), Die Entwicklung der Privatbankiers in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg im Lichte geschäftspolitischer und aufsichtsrechtlicher Tendenzen, *Bankhistorisches Archiv Beiheft* 41, 67–89.
- Kroszner, R.S. und P.E. Strahan (1999), What Drives Deregulation? Economics and Politics of the Relaxation of Bank Branching Restrictions, *Quarterly Journal of Economics* 114, 1437–1467.
- Krueger, A.O. (1974), The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review* 64, 291–303.
- Lehnhoff, J. (1997), Letztlich braucht die deutsche Kreditwirtschaft einen sofortigen und absoluten Regulierungsstop auf allen Ebenen, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 50, 1167–1170.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago University Press, Chicago.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge, MA.
- On Banking Supervision (2004), *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework*. Bank for International Settlements, Basel.
- Peltzman, S. (1976), Toward a More General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics* 19, 211–240.
- Schaefer, S.M. (1990), The Regulation of Banks and Securities Firms, *European Economic Review* 34, 587–597.
- Schröder, G.A. (1997), Wir wollen kein 'KWG-light', aber wir benötigen für kleine und mittlere Institute verstärkt sinnvolle Bagatell- und Ausnahmeregelungen, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 50, 1172–1176.
- Schuler, K. (1992), Free Banking in Canada, in: K. Dowd (Hrsg.), *The Experience of Free Banking*. Routledge, London und New York, 79–92.
- Spiller, P.T. (1990), Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multipleprincipals Agency Theory of Regulation, Or 'Let Them Be Bribed', *Journal of Law and Economics* 33, 65–101.
- Stigler, G. (1971), The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics* 2, 3–12.
- Tullock, G. (1967), The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, *Western Economic Journal* 5, 224–232.
- Wenger, E. und C. Kaserer (1999), The Political Economy of Banking Regulation and Its Impact on Competition – Some Considerations Regarding Germany's Banking System, in: I. Finel-Honigman (Hrsg.), *European Monetary Union Banking Issues: Historical and Contemporary Perspectives*. Jai Press, Stamford CT, 163–187.

Abstract: *In this article it is argued that overregulation in the German banking industry is driven by deficient incentives. One important piece in this picture is the rule that resources used by the supervision authority are financed, basically, through an industry tax. Overregulation arises in such a context because the social cost of regulation is neither internalised by the supervision authority nor by the government. The natural antagonism of the industry against too much regulation is attenuated because of a highly unequal impact of the regulation cost on different industry groups. In line with this picture we present evidence in favour of the hypothesis that international harmonisation in banking regulation evolved as a means of overregulation.*

