



Basel III: Unvollendet, aber nicht allein

Hermann Remsperger, 13. Okt. 2010



Wenn es um ein so wichtiges öffentliches Gut geht wie die Finanzstabilität, verbietet es sich fast von selbst, die Kritik an den Vorschlägen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zu den Eigenkapitalanforderungen für die Kreditinstitute auf die leichte Schulter zu nehmen. Getadelt wird Basel III aus ganz unterschiedlichen Richtungen. So betonen einige Experten, dass das unlängst veröffentlichte Regelwerk zu großzügig ausgefallen sei, während andere über dessen Strenge klagen und speziell aus dem deutschen Blickwinkel hinzufügen, dass die neuen Vorschriften nicht genügend Rücksicht auf die Besonderheiten des hiesigen Finanzsektors nähmen. Vor allem aber vermissen einige Kritiker im neuen Basler Ansatz eine ausreichende systemische Komponente – eine Komponente also, die weniger auf die einzelne Bank abstellt, sondern die vielmehr auf das Finanzsystem als Ganzes zielt. Dabei stehen die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Instituten und die Interdependenzen zwischen den Finanzmarktsegmenten einschließlich der Ansteckungsrisiken im Zentrum.

Zur besseren Einschätzung dieser Kritik hilft ein Blick auf die Finanzkrisen-Matrix. Hier sind vier Erscheinungsformen der Finanzkrise (Bankenkrise, Krise der Staatsfinanzen, Systemkrise, Krise der Europäischen Währungsunion) und ihre Folgen für die Realwirtschaft mit drei Handlungsfeldern der Politik kombiniert. Während im ersten Politikfeld rückblickend Beispiele für Rettungsoperationen aufgeführt werden, die oft bis an die Grenzen des Machbaren gingen, stehen in der zweiten Spalte neue Regeln, Institutionen und nachhaltige Exitstrategien zur Krisenvorbeugung im Mittelpunkt. Schließlich werden im dritten Politikfeld Verfahren zur Vorsorge für künftige Notfälle erwähnt, die man vor der Krise in der Politik viel weniger offen thematisierte als heute. Sie spiegeln also eine gewisse „Umstellung in der Einstellung“ wider. Da einige dieser Vorsorgemaßnahmen aber nach wie vor recht umstritten sind, tragen sie in der Matrix ein Fragezeichen.

Grafik: Finanzkrisen-Matrix

Finanzkrisen-Matrix		Politikfelder		
		A) Krisenmanagement im Rückblick: Retten durch Operationen bis an die Grenzen des Machbaren	B) Vorbeugen durch neue Regeln, Institutionen und nachhaltige Exitstrategien	C) Krisenmanagement in der Zukunft: Vorsorge für den Notfall
Krisengebiete	1. Banken	<ul style="list-style-type: none"> Ad hoc-Rettung (HRE) Instrumente des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung 	<ul style="list-style-type: none"> Basel III Europäisches System für Bankenaufsicht 	<ul style="list-style-type: none"> Säuerungs- und Reorganisationsverfahren (Insolvenzordnung)
	2. Staatsfinanzen	<ul style="list-style-type: none"> Griechenlandhilfe Euro-Rettungsschirm 	<ul style="list-style-type: none"> Haushaltskonsolidierung Neue Stabilitätspaktregeln Nationale Schuldenregel 	<ul style="list-style-type: none"> Insolvenzordnung? Permanenter Rettungsmechanismus?
	3. Finanzsystem	<ul style="list-style-type: none"> Patronatsklärung für Sparer Expansive und unkonventionelle Geldpolitik bis hin zu Käufen von Staatsanleihen 	<ul style="list-style-type: none"> Europäischer Ausschuss für Systemrisiken Basel III Finanzmarkt-Infrastruktur Symmetrische Geldpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> Reorganisationsverfahren für systemrelevante Banken (Insolvenzordnung)
	4. Realwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> Konjunkturprogramme Nebenwirkungen der Rettungsoperationen 	<ul style="list-style-type: none"> Nachhaltige Exitstrategien 	
	5. EWU	<ul style="list-style-type: none"> Griechenlandhilfe Euro-Rettungsschirm Zentralbankkäufe von Staatsanleihen 	<ul style="list-style-type: none"> Neue Stabilitätspaktregeln Makroökonomische Kontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> Permanenter Rettungsmechanismus?

Basel III ist nicht allein

Schaut man in der Matrix einmal ausschnittsweise auf die Krisengebiete „Banken“ und „Finanzsystem“ und dort wiederum auf die Spalten „Vorbeugen“ und „Vorsorge für den Notfall“, dann wird schnell klar, dass sich die

Autor

Hermann Remsperger



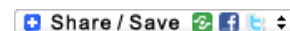
Schlagworte

Aufsicht, Banken, BaselIII, Eigenkapital, Finanzkrise, Insolvenzordnung, Regulierung

Weitersagen



Zeige deinen Freunden, dass dir das gefällt.



Ähnliche Artikel

- Zehn Regeln zur Rettung des Euro
- Krisenverträge – Eckpfeiler einer neuen Finanzarchitektur
- Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde: "Raising Rivals' Costs"?
- Vom Sündenfall zur Neugründung der EU
- Steuern in der Finanzmarktpolitik – Die Spreu vom Weizen trennen

Anstrengungen in der Finanzstabilitätspolitik keineswegs in Basel III erschöpfen. Basel III ist nicht allein. So werden in der EU Anfang nächsten Jahres – und damit lange bevor die neuen Eigenkapitalregeln greifen – institutionelle Innovationen verwirklicht, die aus mikroprudentieller Perspektive die Aufsicht über Banken, Versicherungen und Märkte verbessern und die aus makroprudentieller Sicht das Finanzsystem insgesamt sicherer machen dürften. Namentlich handelt es sich dabei um das Europäische System für die Finanzaufsicht und um den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken.

Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken ist als eine Art vorbeugende Frühwarn Einrichtung zu verstehen, der auch Empfehlungen zur Risikobegrenzung abgeben kann. In diesem Ausschuss werden Notenbanker eine entscheidende, aber nicht die alleinige Rolle spielen. Vor allem kommen die Vertreter der Aufsichtsbehörden hinzu. Trotz seiner komplexen Organisationsstruktur traue ich es dem Risikoausschuss durchaus zu, aus der Not der Finanzkrise zumindest partiell eine Tugend zu machen. Jedenfalls wäre viel gewonnen, wenn Risiken früher als bisher aufgespürt und thematisiert würden. Natürlich möchte ich die damit verbundenen Diagnose- und Kommunikationsprobleme keineswegs bestreiten. Und mir liegt es auch fern, den Risikoausschuss über all die anderen institutionellen Veränderungen zu stellen, die ebenfalls der Vorbeugung von Finanzkrisen in der Vielfalt ihrer Erscheinungsformen dienen. Es sei lediglich betont, dass das Regelwerk von Basel III auf ein institutionelles Umfeld treffen wird, das zumindest im Ansatz besser als das heutige für die Vermeidung oder den Umgang mit Systemrisiken geeignet sein dürfte. Diese Aussage gilt auch für die USA. So sehe ich im „Financial Stability Oversight Council“ einen wichtigen Schritt zur Verminderung von Risiken. Gerade weil nämlich nicht auszuschließen ist, dass Geld aufgrund der höheren Eigenkapitalanforderungen für Banken an diesen vorbei- und zu anderen (Finanz-) Unternehmen hinfließt, sind Gremien notwendig, die die Systemrisiken einer regulatorischen Arbitrage offenlegen und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen ergreifen oder empfehlen.

Basel III ist noch nicht vollendet

Die Arbeit dieser Gremien dürfte um so mehr entlastet werden, je besser es durch die neuen Eigenkapitalvorschriften gelingt, Systemkrisen vorzubeugen. Exakt an dieser Stelle setzt nun allerdings ein Teil der Kritik an Basel III an. Es fehle ein systemischer Ansatz, der dazu beitrage, die Fehlanreize in jenen Banken zu vermindern oder gar auszuschalten, die zum Scheitern zu groß oder zu vernetzt seien und deswegen im schlimmsten Fall dem Staat zur Last fielen. Dazu heißt es in den Basler Vereinbarungen, dass systemrelevante Banken in der Lage sein sollten, Verluste aufzufangen, die über die für alle Institute geltenden Standards hinausgehen. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass die Arbeit an dieser Thematik sowohl in den Basler Gremien als auch im Finanzstabilitätsrat fortgesetzt werde. Vor allem soll ein integrierter Ansatz für systemrelevante Finanzinstitute entwickelt werden. Im Kern zielt er darauf ab, Eigenkapitalaufschläge mit Instrumenten zu kombinieren, die im Notfall auch zu einer Haftung von Gläubigern führen würden. So bleibt zu hoffen, dass bis zum nächsten G-20-Gipfel im November gute Fortschritte in der Vollendung von Basel III erreicht werden.

Basel III ist vor allem dort unvollendet geblieben, wo ohnehin die dicksten Bretter zu bohren sind – nämlich bei den systemrelevanten Banken. Allein schon eine brauchbare Definition für die Systemrelevanz zu finden, ist äußerst schwierig. Schwierige Abgrenzungsprobleme bieten aber auch eine Teilerklärung dafür, dass die Einführung einer risikounabhängigen Verschuldungskennziffer in die aufsichtlichen Mindestanforderungen in weite Ferne gerückt ist. Die sogenannte „leverage ratio“ der Kreditinstitute soll zwar von 2013 bis 2017 getestet und ab 2015 auch veröffentlicht werden. Bevor sie dann aber ab 2018 bindend würde, müsste zuvor noch einmal geprüft werden, ob sie tatsächlich in der Lage ist, ein übermäßiges Kreditwachstum zu bremsen, ohne Wettbewerbsverzerrungen auszulösen. Im Hinblick auf einen antizyklischen Kapitalpuffer ist Basel III ebenfalls recht unvollendet geblieben. Nach den gegenwärtigen Vereinbarungen überlässt man es letztlich jedem einzelnen Land, ob es zur Dämpfung eines übermäßigen Kreditwachstums einen solchen Puffer einführt.

Dass Basel III noch nicht vollendet ist, ergibt sich schließlich auch rein formal daraus, dass nach der nächsten Etappe auf dem G-20-Gipfel in Seoul noch viele Umsetzungsschritte für das neue Regelwerk zu unternehmen sind. Dabei dürfte die Debatte über die Eigenkapitalvorschriften immer wieder neu aufleben. Außerdem lassen die Vereinbarungen den Banken teilweise sehr lange Übergangsfristen. Auch aus Sicht der Regelumsetzung ist Basel III noch längst nicht vollendet. Allerdings weisen die Verteidiger der langen Fristen darauf hin, dass auf diese Weise eine Verschärfung der gegenwärtigen Krise vermieden werden soll.

Umstellung in der Einstellung

Wenn ich die Erhöhung und Härtung der Mindestanforderungen an das Eigenkapital der Banken nun zusammen mit dem sich zum Teil schon bald ändernden institutionellen Umfeld betrachte und darüber hinaus hoffend unterstelle, dass an der Vollendung von Basel III weiter intensiv gearbeitet wird, komme ich trotz all der Relativierungen dennoch zum Schluss, dass die neuen Regeln und Institutionen krisenvorbeugend wirken können. Diese positive Sicht darf aber den Blick nicht dafür trüben, dass auch in Zukunft wieder Krisen auftreten können. Dafür muss vorgesorgt werden. Vorbeugen ist besser als Heilen. Aber Vorbeugen macht die Vorsorge für den Notfall nicht überflüssig. In den Basler Vereinbarungen vom September 2010 heißt es dazu, dass weiter an einer Verbesserung des Regimes für die Abwicklung von Banken gearbeitet werde. In diesem Zusammenhang kann

dann auch auf den Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten hingewiesen werden, den die Bundesregierung im August 2010 vorgelegt hat. Ziel des Gesetzes ist es, so die offizielle Begründung, die Schieflage einer systemrelevanten Bank künftig bewältigen zu können, ohne hierdurch das Finanzsystem als solches zu gefährden. Im Krisenfall könnte dann angeordnet werden, die systemrelevanten Geschäftsbereiche einer Bank auf eine andere Bank oder vorübergehend auf eine staatliche „Brückenbank“ zu übertragen, während die nicht-systemrelevanten Teile abgewickelt würden.

Nun besteht wohl Einigkeit darüber, dass solche Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahren nicht nur konzeptionell, sondern auch in der praktischen Umsetzung ausgesprochen schwierige Unterfangen darstellen. Zusätzlich wird aber gelegentlich die Zweckmäßigkeit einer Insolvenzordnung für Banken ganz generell in Frage gestellt. Überspitzt formuliert lautet das Argument, dass man den Eintritt des Krisenfalls allein schon deswegen begünstigen würde, weil man ihn für möglich hält. Doch kann man auch umgekehrt argumentieren, dass sich der Anreiz für ein vorsichtigeres Verhalten durch eine Insolvenzordnung oder einen Restrukturierungsmechanismus erhöht, weil dann auch der schlimmste Fall zu einer realen Gefahr wird. Denn man kann nicht mehr einfach unterstellen, dass der Staat eingreift. Meines Erachtens hat die jüngste Finanzkrise, die ja immer noch anhält, zu einer Umstellung in der Einstellung geführt. Während der Krisenfall früher gedanklich eher ausgeblendet wurde, wird er jetzt bei der Arbeit an der Reform des Finanzsystems zu Recht „vorsorglich“ einkalkuliert.

©KOF ETH Zürich, 13. Okt. 2010



Kommentare

Dieser Artikel hat noch keine Kommentare.

Sie müssen sich [anmelden](#) um Kommentare zu schreiben.

[Home](#) | [Autoren](#) | [Themen](#) | [Archiv](#) | [Über Ökonomenstimme](#)

Partner: [Vox \(UK\)](#) | [Telos \(Frankreich\)](#) | [Me Judice \(Niederlande\)](#) | [LaVoce \(Italien\)](#) | [Nada es Gratis \(Spanien\)](#)

[Impressum](#) | [Rechtliche Hinweise](#)

KOF | **ETH**
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Ökonomenstimme ist ein Angebot der
KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich