

# **Restrukturierung der Finanzmärkte: »Reregulierung« als Reaktion auf Bankenkrisen?**

**Elisabeth Springler**

Zahlreiche Finanz- und Bankenkrisen haben in den 80er und 90er Jahren die liberalisierten Finanzmärkte sowohl in entwickelten als auch in unterentwickelten Staaten erschüttert. Angesichts dieser Entwicklung wurde zur Steigerung der Stabilität der Ruf nach einer Restrukturierung der Finanzsysteme lauter. Doch wie sollte diese Restrukturierung aussehen? Hier prallen die Meinungen von Befürwortern und Gegnern vollkommen liberalisierter Finanzmärkte aufeinander.

Tatsächlich kam es seit Ende der 90er Jahre zu zahlreichen Maßnahmen, die die Stabilität der Finanzmärkte steigern sollten. Es stellt sich die Frage: Werden die Maßnahmen zur Restrukturierung der Finanzmärkte dem Ruf von Seiten der Liberalisierungskritiker nach einer »Reregulierung« des Systems gerecht, die eine Bedeutungssteigerung der institutionellen Charakteristika des Systems verlangen, oder stellen sie lediglich eine Fortführung des Liberalisierungsgedankens dar, der stabile makroökonomische Rahmenbedingungen fördert, einer institutionellen Ausgestaltung und staatlichen Absicherung des Systems jedoch keinerlei Bedeutung zuweist? Kommt es durch eine »Reregulierung« des Systems schlussendlich zu einer Rücknahme von Liberalisierungsmaßnahmen?

Um diese Entwicklung darzustellen, werden zunächst Gründe aufgezeigt, die Regulierungsmaßnahmen auf Finanzmärkten durch staatlichen Eingriff rechtfertigen. In der Folge werden die gegensätzlichen Standpunkte der Liberalisierungsbefürworter und deren Kritiker analysiert. Obwohl auch der Börsensektor zahlreiche Liberalisierungsmaßnahmen erfahren hat, soll die Regulierung des Bankensystems als Teil des Finanzsystems im Mittelpunkt stehen, weil sich zahlreiche Kritikpunkte an den Regulierungsansätzen auf die möglichen negativen Auswirkungen des staatlichen Eingriffes auf den Bankensektor konzentrieren.

## **1. Basis und Gründe für Finanzmarktregulierungen**

Die Basis für Finanzmarktregulierungen und Eingriffe des öffentlichen Sektors auf das Bankensystem liegt in der Unvollkommenheit des Marktes. Diese Unvollkommenheiten umfassen die Probleme der asymmetrischen Information (Moral hazard und adverse Selektion), sowie die Problematik des systematischen Risikos. Hinzu kommt die Rolle des öffentlichen Sektors als vertrauensstärkende Instanz in der Wirtschaft. (vgl. Dumez, Juncmaitre, 1997, S.4f) Die Problematik des Moral hazard und der adversen Selektion betrifft am Bankensektor, als Teil des Fi-

nanzmarktes, sowohl das Verhältnis zwischen Einleger und Bank, als auch das Verhältnis zwischen Bank und Kreditnehmer.

Im Rahmen der *adversen Selektion* besteht zum einen das Problem der asymmetrischen Information vor Transaktionsabschluss zwischen Bank und Kreditnehmer, nachdem die Bank als Kreditgeber nicht das Risiko des Schuldners abschätzen kann. Dabei spiegelt die Verzinsung des gegebenen Kapitals die durchschnittliche Risikoabschätzung der Banken wider. (vgl. Mishkin, 1996, S.2f) Die Folge einer Verzinsung nach dem durchschnittlichen Risiko ist, dass Firmen mit niedrigem Risiko zur gegebenen Verzinsung – weil sie unter dem Durchschnitt liegen – keine Finanzierung in Anspruch nehmen, während Firmen mit überdurchschnittlichem Risiko eine Verzinsung, die einem durchschnittlichen Investitionsrisiko entsprechen, begrüßen und vermehrt Kapital aufnehmen. Der Endeffekt ist die Erhöhung des Ausfallrisikos für die Bank und verbunden damit eine Verschlechterung der Bankenbilanzen. Doch nicht nur im Verhältnis Bank und Kreditnehmer besteht das Problem der *adversen Selektion*, auch der Bereich zwischen Depositengeber und Bank ist durch asymmetrische Information gekennzeichnet. Ähnlich wie beim Verhältnis zwischen Banken und Kreditgebern trachtet auch der Einleger nach der höchstmöglichen Sicherheit seines gegebenen Kapitals. Der Einleger ist sich jedoch nicht über die Bonität der Banken im Klaren.

Auch das Element des *Moral hazard* nach erfolgter Transaktion besteht sowohl im Verhältnis zwischen Banken und Kreditnehmer als auch zwischen den Einlegern und den Banken. Auf keiner der beiden Ebenen kann sich der Geldgeber (Einleger oder Banken) über das Verhalten der Kreditnehmer sicher sein. Zum einen kann die Bank die gegebenen Einlagen in risikoreiche Finanzierungen investieren, um durch erhöhte Zinseinnahmen die eigenen Erträge zu erhöhen. Auf der anderen Seite kann das Unternehmen – das eine Investitionsfinanzierung erhalten hat – um seinerseits höhere Erträge zu erwirtschaften, Maßnahmen setzen, die das Risiko des Projektes erhöhen (vgl. Mishkin, 1996, S.3f).

Im Rahmen von Regulierungs- und Aufsichtsmaßnahmen des Bankensektors soll die Gefahr von Krisen, ausgelöst durch die Probleme der asymmetrischen Information, verringert werden. Daneben soll gleichzeitig die Gefahr einer Bankenpanik, das heißt, das Bestehen eines systematischen Risikos und die daraus resultierenden negativen Auswirkungen eines Zusammenbruchs einer Bank auf das gesamte Bankensystem einer Volkswirtschaft gesenkt werden. Gleichzeitig soll durch das Bestehen von Regulierungs- und Aufsichtsmaßnahmen am Bankensektor insgesamt das Vertrauen in die Wirtschaft gestärkt werden und damit das Finanzsystem stabilisiert werden.

Aus welchen Maßnahmen besteht nun die Regulierung des Finanzsektors?

Zum einen greift man auf spezifische institutionelle Ausgestaltungen zurück, zum anderen auf gesetzliche Vorschriften und Rahmenbedingungen. Im Bereich der institutionellen Methoden steht dabei die Funktionsweise eines staatlichen Sicherheitsnetzes im Mittelpunkt. Um die Gefahr von Bankenpaniken, ausgelöst durch asymmetrische Information am Finanzmarkt, zu verringern, werden zum einen Einlagensicherungen vorgeschrieben, zum anderen wird der Nationalbank die Aufgabe des »*lender-of-the-last-resort*« gegeben. Einlagensicherungen besichern die Depositen im Fall einer Bankeninsolvenz und sollen auf diese Weise die Gefahr von systematischen Krisen im gesamten Bankensystem verringern. Wäh-

rend diese Maßnahme die Situation der Einleger verbessern soll, wird im Rahmen der Aufgabe der Nationalbank als »lender-of-the-last-resort« eine insolvent gewordene Bank unterstützt. Zu diesen Elementen des staatlichen Eingriffs kommen im Rahmen der direkten Regulierung von Finanzmärkten und Bankensystemen Maßnahmen zur administrativen Festsetzung von Zinsen und der Steuerung von Kreditallokationen in den »erwünschten« Industriesparten. Diese Maßnahmen der administrativen Festsetzung von Zinsen und der Kreditallokation wurden im Rahmen der Liberalisierung weitgehend aufgehoben, sodass heute nur noch institutionelle Maßnahmen als aktive Eingriffsmöglichkeiten von Bedeutung sind.

Zusätzlich zu diesen aktiven Eingriffen in das Bankensystem eines Landes auf institutioneller Ebene, ist der Finanzsektor durch gesetzliche Rahmenbedingungen im Bereich der Bankenaufsicht<sup>1</sup> regulierenden Maßnahmen unterworfen. Obwohl es auch auf dieser Ebene zu einem direkten Eingriff auf die Banken kommt, ist der Ansatz der Regulierung ein anderer. Im Fall der Bankenaufsicht kommt den Institutionen und dem öffentlichen Sektor kein direkter Handlungsspielraum, wie im Fall der Ausgestaltung eines staatlichen Sicherheitsnetzes, zu. Diese Tatsache wirft bereits die Frage auf, inwieweit Maßnahmen der Stärkung von aufsichtsrechtlichen Regelungen überhaupt als »Regulierung« des Finanzmarkts im Sinn eines direkten institutionellen Durchgriffs gewertet werden können.

## 2. Regulierung versus Liberalisierung

Was bedeutet nun eigentlich Regulierung – besser gesagt, was bedeutete Regulierung, bevor es zu den Liberalisierungsmaßnahmen der letzten Jahrzehnte gekommen ist.

Ziel der Regulierung des Bankensektors ist die Steigerung der Stabilität des Finanzsystems einer Volkswirtschaft. In dieser Tatsache unterscheidet sich der alte Begriff der Regulierung des Banken- und Finanzsektors in keiner Weise von dem heutigen. Nach wie vor gilt es, die Stabilität des Sektors zu steigern. Die Maßnahmen der Regulierung sind es jedoch, die umstritten sind und die auch die Fronten zwischen »neuen« Liberalisierungstheoretikern – nämlich jenen Liberalisierungstheoretikern, die bereits akzeptiert haben, dass es durch die Deregulierung des Finanzmarktes zu einer steigenden Wahrscheinlichkeit von Krisen kommen kann – und den Forderungen einer stärkeren institutionellen Regulierung des Sektors. Der Streitpunkt dabei konzentrierte sich in den Anfängen der Liberalisierungswelle (das heißt in den 80er und 90er Jahren) auf die direkten staatlichen Eingriffe, sowie die Festsetzung von Höchstzinssätzen.<sup>2</sup>

Bei der Forderung nach einer Abschaffung dieser Instrumente konzentrierte man sich im wesentlichen auf drei Ansatzpunkte:

- *Kosten der Regulierung*: Sollten die Maßnahmen zur Regulierung des Bankensystems die Unvollkommenheiten des Marktes verringern und damit die Stabilität steigern, richtet sich ein allgemeiner Kritikpunkt an den Regulierungsmaßnahmen gegen die durch den staatlichen Eingriff entstehenden Kosten. Gowland (1990) stellt die Effekte der Regulierung als eine Reduktion der Menge verbunden mit einer Preissteigerung am Markt, ähnlich der Einführung einer Steuer am Gütermarkt dar (siehe Abbildung 1 im Anhang), sodass die Konsequenz der Regulierung ein Wohlfahrtsverlust ist. In Abbildung 1 wird dieser Effekt durch

die Fläche C dargestellt. Dabei muss allerdings erwähnt werden, dass Gowland bei der Darstellung der negativen Wirkungen einer Regulierung am Bankensektor von einer Industriesparte unter vollkommener Konkurrenz ausgeht und die Effekte auf den Industriezweig darstellt. Die Unvollkommenheiten des Finanzmarktes und die daraus resultierende Forderung nach Regulierung und Stabilitätssteigerung beschränkt sich jedoch nicht nur auf den Industriebereich, sondern umfasst auch den Bankensektor selbst, der von Liberalisierungskritikern vielfach als eingeschränkt konkurrenzfähig erachtet wird und damit eine Regulierung rechtfertigt.<sup>3</sup>

- *Hemmung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:* Während Gowland (1990) allgemein die Kosten der Regulierungsmaßnahmen als negativ anführt, konzentriert man sich bei der Kritik der negativen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf die direkten Maßnahmen der Regulierung. Diesen Kritikansatz kann man auch als («ältere») Liberalisierungstheorie bezeichnen, zumal er eine durchgängige Argumentation der negativen Effekte von Regulierungsmaßnahmen – unter dem Schlagwort »Financial Repression« – darstellt und wirtschaftspolitische Forderungen an die geldpolitischen Instanzen gibt. Dieser Ansatz der Liberalisierungstheorie, der bereits in den 70er Jahren von McKinnon (1973) und Shaw (1973) entwickelt wurde, wird auch heute noch als Anfangspunkt der Liberalisierungsforderungen genannt. McKinnon und Shaw suchen dabei nach Erklärungsmöglichkeiten für das mangelnde Wachstum in unterentwickelten Staaten, wobei diese als Grund für direkte Eingriffe des Staates auf den Finanzsektor nicht die Steigerung der Stabilität identifizieren, sondern die mangelnden Steuereinnahmen des Staates, der sich in der Folge in Form von Seigniorage Effekte durch direkte Eingriffe auf den Finanzmarkt zu finanzieren versucht. Abbildung 2 zeigt die Argumentation von McKinnon und Shaw, die die administrative Festsetzung von Höchstzinssätzen als besonders negativ für wirtschaftliche Entwicklung identifizieren. Dabei ist der Ausgangspunkt eine Investitionsfunktion I und eine Sparfunktion  $S_{g0}$ . Durch eine Festsetzung von Zinshöchstsätzen im Einlagenbereich sehen sich die Sparer einem Zinssatz  $r_0$  gegenüber, wodurch sich ein Sparvolumen von  $I_0$  ergibt, das zu Investitionszwecken zur Verfügung steht. Ohne Zinsobergrenzen würde sich ein höheres Sparvolumen ergeben und nach der Argumentation von McKinnon und Shaw auch ein höheres Investitionsniveau. Herrscht eine administrative Festsetzung von Zinshöchstgrenzen sowohl bei den Einlagen, als bei der Kreditvergabe, wird nicht nur das Sparvolumen – wie im ersten Fall – beschränkt, sondern auch die Kreditallokation einzelner Projekte beeinflusst. Den Banken ist es nicht mehr möglich, das erhöhte Risiko mancher Investitionsprojekte mit höheren Zinssätzen abzugelten, wodurch nur noch Projekte mit einem Risiko höchstens knapp über dem Zinsniveau  $r_0$  realisiert werden. In Abbildung 2 werden die realisierten Projekte durch die Punkte im Bereich zwischen  $r_0$  und  $r_1$  dargestellt. Die Konsequenz dieser administrativen Festsetzung von Höchstzinsen ist somit eine quantitative und qualitative Einschränkung der Investitionsprojekte, die in einer Unterdrückung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Volkswirtschaft münden.
- *Nicht-Erfüllung der Anforderung:* McKinnon und Shaw haben mit ihrer Analyse der negativen Auswirkung von Regulierungsmaßnahmen auf die wirtschaftli-

che Entwicklung die Liberalisierungswelle der 80er und 90er Jahre mitausgelöst. Die Liberalisierungstheorie hat sich nach den ersten Ansätzen dieser beiden Ökonomen weiterentwickelt und konzentriert sich heute («neuere» Liberalisierungstheorie) – vor allem in den Working Papers der Weltbank und des IMF (siehe unter anderem Demirgüç-Kunt, Detragiache 1998b, Hutchison 1999, Mishkin 2000, Barth, 1998) auf die Kritik an der Nicht-Erfüllung der Anforderungen, die an die Regulierung gestellt wurden.

Nach der Argumentation der »neuen« Liberalisierungstheoretiker bringen die direkten Maßnahmen eines staatlichen Sicherheitsnetzes nicht die gewünschten Effekte zur Verringerung der asymmetrischen Information des Marktes. Unter anderem argumentiert Mishkin (2000), dass Einlagensicherungen keineswegs die Probleme der adversen Selektion und des Moral hazard verringern. Vielmehr steigt die Gefahr von Moral hazard, denn Banken haben durch die Absicherung der Einlagen einen Anreiz ein höheres Risiko bei der Kreditvergabe einzugehen, wodurch die Stabilität am Bankensektor sinkt. Gleichzeitig steigt auch die Gefahr der adversen Selektion, denn es werden vor allem jene die Möglichkeit einer Einlagensicherung in Anspruch nehmen, die über ein hohes Risiko verfügen wodurch die Wahrscheinlichkeit zu Bankenkrisen verstärkt wird.<sup>4</sup>

Ebenso verstärkt die Aufgabe der Nationalbank als »lender-of-the-last-resort« im Fall einer Bankeninsolvenz helfend einzugreifen die Probleme der asymmetrischen Information – besonders im Fall von Großbanken. Hier tritt der Fall des »too-big-to-fail« ein, denn wenn Großbanken insolvent werden, ist es wahrscheinlicher, dass sich daraus eine systematische Finanzkrise entwickelt. Daher werden im Rahmen eines staatlichen Sicherungsnetzes Großbanken über eine reine Einlagensicherung hinaus weiter unterstützt, wodurch Großbanken abermals den Anreiz haben Maßnahmen zu setzen, die das Risiko zu einer Bankenkrise steigern.

Die Kritik an diesen Argumentationen und theoretischen Fundierungen wird durch die empirische Evidenz der 90er Jahre deutlich. Wo sind die versprochenen Steigerungen der Wachstumsraten und die Schübe im Wachstumsniveau unterentwickelter Staaten geblieben? Statt Wachstum zeigt sich eine steigende Instabilität auf den internationalen Finanzmärkten gefolgt von enormen Kosten für ohnehin schwache Volkswirtschaften. So umfassen alleine jene Kosten, die im Rahmen einer Rekalkulation der Staatsverschuldung aufgrund von Finanzkrisen im Zeitraum 1982-1986 entstanden sind unter anderem in Mexiko 74000 Mrd. US Dollar und Chile 9400 Mrd. US Dollar. (DeBonis u.a., 1999)

Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Kritik an den Argumentationen der Liberalisierungstheoretiker lauter wurde und auf theoretischer Ebene einige Mängel an den Annahmen und Konzepten aufgezeigt wurden. Unter Zugzwang gera-tene Liberalisierungstheoretiker entwickelten neue und verfeinerte Annahmen um der negativen empirischen Evidenz ihrer Prognosen entgegen zu wirken.

Somit steht die Forderung nach der Stabilität weiterhin im Mittelpunkt des Interesses.

### 3. Finanzkrisen und die Forderung nach »Reregulierung« des Systems

Angesichts zahlreicher Banken- und Finanzkrisen<sup>5</sup> der letzten Jahrzehnte (Abbildung 3 zeigt, dass Banken- und Finanzkrisen nicht nur unterentwickelte Staaten, sondern auch entwickelte Volkswirtschaften erschütterten<sup>6</sup>) sind sich sowohl Vertreter der Liberalisierungstheorie – zumal Bankenkrisen oftmals direkt nach der Liberalisierung des Bankensystems erfolgten – als auch Kritiker dieser Entwicklung einig, dass es zu einer Restrukturierung am Bankensektor zur Steigerung der Stabilität kommen muss.

Über die Methoden zur Stabilitätssteigerung der Finanzmärkte gehen die Argumentationslinien von Liberalisierungsbefürwortern und -kritikern allerdings wiederum auseinander, sodass sich abermals die Pole Liberalisierung versus Regulierung ergeben, die sich im wesentlichen auf die Frage nach der Stellung der Institutionen und deren Bedeutung für die Stabilität des Finanzmarktes reduzieren lassen. Während von Seiten der Liberalisierungskritikern angesichts des zeitlichen Zusammentreffens von Liberalisierungen am Bankensektor und dem Auftreten von Bankenkrisen das Projekt »Deregulierung der Finanzmärkte« als gescheitert und gefährlich angesehen wird und eine Rücknahme der Liberalisierungsmaßnahmen gefordert wird, sehen die Liberalisierungsbefürworter gerade in den noch bestehenden institutionellen Regulierungsmaßnahmen, wie der expliziten Einlagensicherung, die Ursache für das Auftreten von Bankenkrisen und fordern weitere Deregulierungsschritte. Wie bereits oben erwähnt, findet diese Argumentationslinie in den Analysen der »neuen« Liberalisierungstheoretiker ihren Niederschlag. Statt einer starken institutionellen Regulierung werden in diesem Ansatz verstärkt gesetzliche Überwachungen und aufsichtsrechtliche Überprüfungen der Banken gefordert, um Stabilität zu gewährleisten.

Welche Argumentationslinie wird nun durch die stattfindenden Reformen am Bankensektor unterstützt?

#### 3.1. Bankenaufsicht oder »Reregulierung«

Bei der Entwicklung von internationalen Konzepten zur Stabilitätssteigerung im Banken- und Finanzbereich treten immer wieder zwei Institutionen in den Vordergrund: Zum einen der Internationale Währungsfonds – der aus Eigeninteresse, das heißt, aus Angst um den Verlust von Geldern, an der Entwicklung und Umsetzungen von Standards zur Reduktion der Wahrscheinlichkeit von Bankenkrisen interessiert ist<sup>7</sup> – zum anderen die BIZ («Bank für Internationale Zusammenarbeit»), die als Plattform für die Zusammenarbeit von Zentralbanken gilt. Abgesehen davon, werden im Rahmen dieser Institutionen, beziehungsweise dem untergeordneten Baseler Komitee zahlreiche Vorschläge und Empfehlungen zur Stabilitätssteigerung am Bankensektor ausgearbeitet. Obwohl das Baseler Komitee keinerlei supranationale Autorität besitzt und dessen Ergebnisse nicht auf die Mitgliedsstaaten der BIZ durchgreifen können, werden dennoch eine Vielzahl der Vorschläge in nationales Recht implementiert. Aufgrund der wachsenden Bedeutung und Verflechtung der internationalen Finanzmärkte und durch die Tatsache, dass eine Bankenstabilisierung nicht mehr vollkommen losgelöst von den Geschehnissen auf den internationalen Finanzmärkten behandelt werden kann, wurde von der BIZ und dem Baseler Komitee das »Financial Stability Forum« gegrün-

det (genauerer siehe unter [www.bis.org](http://www.bis.org)). Neben diesen Aufgaben nimmt die Bank für Internationale Zusammenarbeit die traditionellen Bankfunktionen wahr. Als wichtigstes Element für die Bankenregulierung ergibt sich somit innerhalb der Bank für internationale Zusammenarbeit das Basler Komitee.

Zu welchen konkreten Vorschlägen kam es nun in diesen beiden Organisationen?

Beim Internationalen Währungsfonds sollen insgesamt sieben Ebenen (Akyüz, 2000, S.1f) den Ansatz für Reformen in Kombination mit operativen Änderungen darstellen:

1. Mindeststandards und Transparenz
2. Finanzregulierung und Supervision
3. Management des Eigenkapitals
4. Währungsregime
5. Überwachung nationaler Maßnahmen
6. Internationale Bereitstellung von Liquidität
7. Einigung über Verschuldungsmaßnahmen im Krisenfall

Unterscheidet man diese sieben Punkte nach ihrer Bedeutung im Hinblick auf präventive und protektive Stabilisierungsmaßnahmen – dabei kann man protektiven Maßnahmen eher eine stärkere institutionelle Bedeutung zuweisen, während präventive Maßnahmen sich weitgehend auf rechtliche Bestimmungen und Bedingungen in Anlehnung an die Forderungen der »neuen« Liberalisierungstheoretiker beziehen, vgl. Springler (2002) – kann man schließen, dass sich die Punkte 1-5 auf präventive Maßnahmen zur Steigerung der Stabilität beziehen. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei Punkt 6: »internationalc Bereitstellung von Liquidität« und bei Punkt 7: »Einigung über eine geeignete Verschuldungsmaßnahme im Krisenfall« um die Suche nach Möglichkeiten, bereits eingetretene Finanzkrisen abzufedern und damit um protektive Ansätze.

Die Punkte der präventiven Maßnahmen erinnern an die Forderungen der Liberalisierungstheoretiker, die ebenfalls durch geeignete Eigenkapitalvorschriften und Überwachungen der Banken die Wahrscheinlichkeit von Bankenkrisen verringern wollen. Erweitert wird diese Forderung durch die Suche nach einem geeigneten Währungsregime. Dabei kommt man zu der Empfehlung, dass eines der beiden Extreme – freie Wechselkurse und eine komplette Bindung an eine Leitwährung oder die Übernahme dieser Leitwährung – gegenüber einem fixen Wechselkursregime zu favorisieren ist. Es wird jedoch nicht für ein konkretes Wechselkurssystem plädiert. (siehe Akyüz, 2000, S.8) Ein weiteres Element, um das die Eigenkapitalvorschriften erweitert werden sollen, ist die unter Punkt 5 geforderte Überwachung nationaler Politikmaßnahmen, die mit dem Argument steigender Integration und Globalisierung der nationalen Finanzmärkte – wodurch sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich nationale Finanzkrisen international auswirken – in das Programm aufgenommen werden. Angesichts der fehlenden Erfolgs auf dem Gebiet der internationalen Liquiditätsbereitstellung und der mangelnden Umsetzung der unter Punkt 7 genannten Forderungen, liegt die Vermutung nahe, dass die angekündigten Reregulierungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds lediglich »kosmetische« Veränderungen der Liberalisierungstheorie darstellen und sich damit in der Argumentationslinie der Liberalisierungstheoretiker bewegen, die keine positive Bedeutung in den direkten regulierenden Eingriffen des Staates sehen.

Welche Gewichtung wird von der zweiten Organisation, dem Basler Komitee, in ihren Beschlüssen Basel I und II gelegt?

Das Basler Komitee, das, wie bereits erwähnt, nur Empfehlungen ausspricht, die jedoch von den meisten Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten<sup>8</sup> in nationales Recht umgesetzt werden, gibt heute Mindeststandards im Bankengeschäft vor. Basel I und II beschäftigen sich hauptsächlich mit der Umsetzung und Bestimmung von Eigenkapitalvorschriften der Banken. Obwohl der erste Beschluss bereits 1988 gefasst wurde und bis 1992 in den Mitgliedsstaaten implementiert wurde, hat man die Vorschriften angesichts wachsender Instabilität der Finanzmärkte im Rahmen von Basel II weiter ausgebaut und »risikosensitiver« gestaltet. Die erweiterten Maßnahmen sollen nun bis 2004 in den einzelnen Banken umgesetzt werden. (siehe Bank for International Settlements, 2001) Während Basel I sich lediglich auf die Bestimmung von Eigenkapitalvorschriften – und damit abermals auf präventive Maßnahmen, ähnlich der Forderung des Internationalen Währungsfonds – stützte, umfasst das neue Modell 3 Säulen (siehe Bank for International Settlements, 2001):

- 1. Säule: Mindestkapitalvorschriften: Diese umfassen die Mindestkapitalvorschriften der Banken, das heißt im Wesentlichen, die modifizierten Basel I Empfehlungen.
- 2. Säule: Überwachungsprozess im Rahmen der Aufsichtsorgane
- 3. Säule: Maßnahmen zur Herstellung von Marktdisziplin

Das Zusammenspiel dieser drei Säulen soll letztendlich den einzelnen Finanzsystemen ein höheres Maß an Stabilität bieten. Dabei wird vom Komitee betont, dass alle drei Säulen vollständig umgesetzt werden müssen. (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, S. 1;7, 2001) Gleichzeitig wird vom Ausschuss jedoch eingeräumt, dass, falls es einigen Ländern nicht möglich ist alle drei Säulen vollständig in die Praxis umzusetzen, man zumindest die 1. Säule als Mindeststandard implementieren muss. (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, S.7, 2001) Somit wird jedoch deutlich, dass das Hauptaugenmerk weiterhin auf einer genauen und erweiterten Ausgestaltung der Eigenkapitalvorschriften gelegt wird und deren Umsetzung lediglich durch die Maßnahmen der aufsichtsrechtlichen Organe überprüft werden sollen und um Maßnahmen zur Herstellung von Marktdisziplin ergänzt werden soll. Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man die Konsultationsberichte der einzelnen Säulen betrachtet. Das Ziel der dritten Säule – Herstellung von Marktdisziplin – wird weitgehend durch Offenlegungsanforderungen an die Banken und deren Selbstauskunft erreicht. Zwar versucht man, laut Konsultationspapier (Basel Committee on Banking Supervision, Pillar 3, S.1, 2001), auf diese Weise eine Verbindung zwischen den Säulen 1 und 2 und somit eine Integration von Eigenkapitalvorschriften und aktiver Bankenaufsicht zu schaffen, doch der Modus schließt auch hier einen direkten institutionellen Durchgriff aus. Vielmehr steht die Selbstauskunft der Banken im Mittelpunkt. Ebenso wie die Maßnahmen unter der 3. Säule hat auch die 2. Säule, die eigentlich die Supervision und die aktive Bankenaufsicht darstellt, kaum Eigenständigkeit aufzuweisen. So wird auch im Konsultationspapier (Basel Committee on Banking Supervision, Pillar 2, S.2, 2001) darauf hingewiesen, dass nicht alle Risiken, die im Mittelpunkt der Analyse der ersten Säule stehen und die zur Ausgestaltung der Eigenkapitalvorschriften führen, auch in dieser Säule umgesetzt werden können. Der Auftrag der Bankenaufsicht ist es

daher, das Risikomanagement der Banken einzufordern und zu überwachen. Somit ist auch in diesem Bereich die Eigenständigkeit der Banken und die Selbstauskunft über das Risikomanagement gefordert.

Insgesamt ähneln die Forderungen somit den oben unter den Punkten 1–5 genannten Forderungen des Internationalen Währungsfonds, die »präventive« Maßnahmen zur Stabilitätssteigerung darstellen.

Somit besteht der Kern der Veränderungen im WIE und WO und AUF WELCHE WEISE präventive Maßnahmen zur Steigerung der Bankenstabilität durchgesetzt werden, wobei in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Stelle immer mehr in den Mittelpunkt rückt. So haben unter anderem Quintyn und Taylor (2002) vier Dimensionen zur Forderung nach Unabhängigkeit einer Regulierungsstelle aufgestellt, die neben der autonomen Festsetzung von Maßnahmen durch die Regulierungs- und Aufsichtsstelle auch die institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit fordern.

Tiefgreifende strukturelle Umgestaltungen, finden jedoch, wie Akyüz (2000, S.2) es beschreibt, meist nicht einmal Eingang in die vorgeschlagenen Maßnahmen – wie im Beispiel des Internationalen Währungsfonds. Akyüz beschreibt die Vorgangsweise folgendermaßen: »Big ideas for appropriate institutional liquidity with appropriate conditions, and internationally sanctioned arrangements for orderly debt workouts have not found favour among the powerful. Some »very big ideas“ did not even make [it] to the agenda of the international community as they were presumably found to be too radical to deserve official attention.« (S.2)

#### 4. Schlussfolgerung

Zwar herrscht angesichts zahlreicher Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte zwischen den Ökonomen weitgehend Einigkeit über die Notwendigkeit zu Restrukturierungen am Bankensektor, doch abermals stehen einander die beiden Argumentationslinien »pro« und »contra« Finanzmarktliberalisierung als Pole gegenüber. Wer sich tiefgreifende Umstrukturierungen und eine Stärkung der Institutionen durch die Reformen, die bereits stattgefunden haben – vor allem durch die Basler Beschlüsse – erwartet hat, wird enttäuscht sein. Präventive Maßnahmen und gesetzliche Rahmenbedingungen stehen auch weiterhin im Vordergrund der Bankenaufsicht und der Bankenregulierung. Das heißt, bis jetzt kann man noch keine Abkehr von den Liberalisierungsbestrebungen der 90er Jahre erkennen. Im Gegenteil, alles scheint auf eine weitere Öffnung in Richtung »freien« Markt hinzuweisen. Zahlreiche Rahmenbedingungen sollen die Stabilität der Banken sichern, geschehen soll das hauptsächlich durch Modi des internen Bankmanagements, die durch eine möglichst umfassende Selbstauskunft der Banken ersetzt werden. Eine institutionelle Bewertung dessen, was tatsächlich mit den Krediten in den Banken geschieht und ob der Realwirtschaft durch diese Vielzahl von Bestimmungen und Risikoanforderungen tatsächlich geholfen wird, bleibt aber unbeachtet. Die Banken werden auf diese Weise wahrscheinlich ihre Risiken verringern und profitabel agieren, doch ob diese Entwicklung mit den Kreditanforderungen der heimischen Wirtschaft zur Investitionssteigerung konform geht, bleibt unbeachtet.

## Anmerkungen

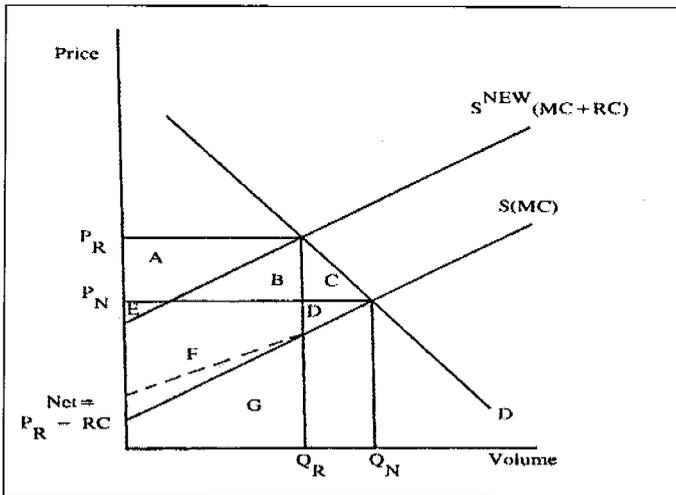
- 1 Dabei wird unter dem Begriff Bankenaufsicht, lediglich der Bereich der gesetzlichen Ausgestaltung von präventiven Maßnahmen verstanden. Die Ebene der protektiven Maßnahmen – die sich weitgehend mit den genannten institutionellen Ausgestaltungen im Rahmen des staatlichen Eingriffes decken – wird hier nicht dem System der Bankenaufsicht zugerechnet. Für eine detaillierte Darstellung der Maßnahmen der einzelnen Bereiche siehe Eller, 1999.
- 2 Obwohl unter direkten staatlichen Eingriffen vor allem die administrative Festsetzung von Zinsen und Maßnahmen der direkten Kreditallokation verstanden werden und die Aufhebung dieser Maßnahmen meist mit der Liberalisierung des gesamten Bankensystems gleichgesetzt wird (siehe unter anderem Demirgüç-Kunt, Detragiache, 1998a), sind auch die genannten institutionellen Ausgestaltungen der Einlagensicherung und die Funktion der Nationalbank als »lender-of-the-last-resort« wachsender Kritik unterworfen.
- 3 Unter anderem nennt die Postkeynesianische Kritik an der Liberalisierung der Finanzmärkte den mangelnden Wettbewerb als einen Faktor, der bei den Deregulierungsmaßnahmen nicht beachtet wird und der zu Problemen bei der Liberalisierung führen kann. (siehe unter anderem Arestis und Demetriades, 1999)
- 4 Die unstrittene Position einer staatlichen Einlagensicherung wird von Demirgüç-Kunt und Detragiache (1998b) genauer analysiert, wobei die beiden Autorinnen unter anderem nach der Finanzierung des Einlagensicherungssystems unterscheiden und das Ausmaß des negativen Effekts auf das Bankensystem auf diese Weise reihen.
- 5 Unter Bankenkrise verstehe ich dabei eine Verschlechterung der Bankenbilanzen, die zu einer Vertrauenskrise der Bankgläubiger verbunden mit einer Rückforderung der Einlagen führt, wodurch als Konsequenz dessen ein Bruch einer bis dahin kontinuierlichen Entwicklung markiert wird. Der Wendepunkt beziehungsweise der Höhepunkt einer solchen gefährlichen Entwicklung kann, wie Bonn (1997, S.13) es beschreibt, als Bankenkrise bezeichnet werden.
- 6 Abbildung 3 stellt eine Auswahl von Ländern dar, die von Bankenkrisen betroffen sind und waren und könnte nahezu beliebig erweitert werden.
- 7 In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen werden, dass auf diesem Weg auch die wirtschaftspolitischen Standpunkte – nämlich genau die Frage nach der Art der Regulierung für Banken – des Internationalen Währungsfonds in einer Vielzahl von Ländern implementiert werden.
- 8 Gegründet wurde der Ausschuss 1974 unter dem Dach der »Bank für Internationale Zusammenarbeit«. Mitglieder waren damals die G10, heute zählen auch die Schweiz und Luxemburg zu den Mitgliedern des Ausschusses.

## Literatur

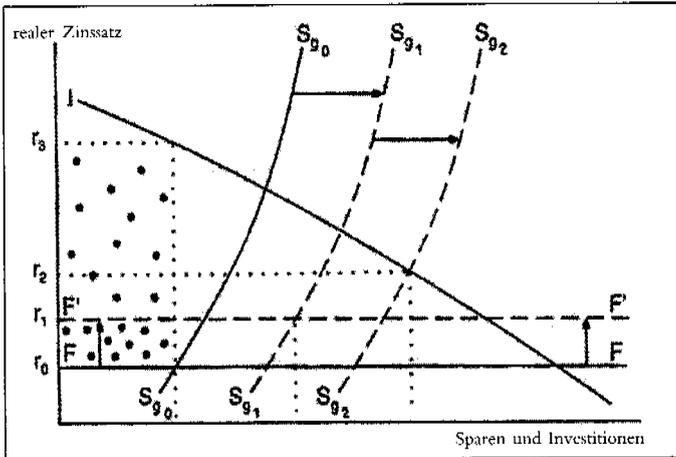
- Akyüz, Y.: The debate on the international financial architecture: Reforming the reformers, UNCTAD Paper, No. 148, 2000
- Arestis Ph., Demetriades P.: Financial Liberalization: The experience of developing countries, in: Eastern Economic Journal, 1999
- Bank for International Settlements: The New Basel Capital Accord: an explanatory note, 2001
- Barth, Caprio, Levine: Financial Regulation and performance: Cross-country evidence, 1998
- Basel Committee on Banking Supervision: Consultative Document, Pillar 2, 2001
- Basel Committee on Banking Supervision: Consultative Document, Pillar 3, 2001
- Basler Ausschuss für Bankenaufsicht: Konsultationspapier, Überblick über die neue Basler Eigenkapitalvereinbarung, 2001
- Bonn, J.: Bankenkrisen und Bankenregulierung, 1997
- DeBonis R., Giustiniani A., Gomel G.: Crises and bail-outs of banks and countries: interconnections, analogies, differences; Banca d'Italia, Research Department 1999
- Demirgüç-Kunt A., Detragiache E.: The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries, IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 1, 1998(b)
- Demirgüç-Kunt A., Detragiache E.: Financial Liberalization and Financial Fragility, IMF Working Paper, WP/98/83, 1998(a)

Dumez H., Jeunemaitre A.: Financial regulation: From economic analysis to practical experience, in: Jeunemaitre, A.: Financial Markets Regulation, 1997  
 Eller, R.: Handbuch Bankenaufsicht und interne Risikosteuerungsmodelle, 1999  
 Fry, M.: Money, Interest and Banking in Economic Development, 1988  
 Gowland, D.: The regulation of financial markets in the 1990s, 1990  
 Hutchison M., McDill K.: Are all banking crises alike? The Japanese Experience in International Comparison, NBER Working Paper, No. 7253, 1999  
 McKinnon, R.: Money and Capital in Economic Development, 1973  
 Mishkin, F.: Prudential Supervision: Why is it important and what are the issues?, NBER Working Paper 7926, 2000  
 Mishkin, F.: Understanding financial crises: A developing country perspective, NBER Working Paper 5600, 1996  
 Quintyn M., Taylor M.: Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability, IMF Working Paper WP/02/46, 2002  
 Shaw, E.: Financial Deepening in Economic Development, 1973  
 Springler, E.: Beschäftigungseffekte durch Finanzmarktliberalisierung? Griechenland als »critical case study«, Diss. WU-Wien, 2002

Abbildung 1: Kosten der Regulierung



Quelle: Gowland (1990)

**Abbildung 2:** Financial Repression

Quelle: Fry (1988)

**Abbildung 3:** Banken- und Finanzkrisen

Land	Bankenkrise
Kolumbien	1982-85
Finnland	1991-94
Italien	1990-94
Norwegen	1987-93
Portugal	1986-89
Schweden	1990-93
Mexiko	1982, 1994-95
Japan	1992-94

Quelle: Demirgüç-Kunt, Detragiache, 1998a