

**CHRISTOPH J. BÖRNER**

**Treu und redlich?  
Eine explorative Bewertung qualitativer  
Bankenregulierung**

**Einleitung**

Die Regulierung der Banken durch die Aufsichtsbehörden entwickelt sich weltweit zu einer breiten und tiefen Überwachung von Risiken und Geschäftsprozessen. Diese Entwicklung geht mit einem Trend hin zu einer qualitativen Regulierung einher, weil die Messung von Risiken und die Bewertung von Geschäftsprozessen mehr und mehr auf qualitativen Normen basieren. Regulierungsbehörden, insbesondere der Ausschuss für Bankrechtsharmonisierung bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich („Baseler Ausschuss“), hoffen, die Effizienz und die Leistungsfähigkeit der Bankenaufsicht durch die zunehmende Einführung qualitativer Elemente zu erhöhen. Somit ist es letztlich das Ziel der qualitativen Regulierung, ein angemesseneres und differenzierteres Bild von den Risiken und dem Risikomanagement der einzelnen Banken zu erhalten, als dies bei einer rein quantitativen Regulierung möglich ist. Obwohl es offensichtlich einige Vorteile bei qualitativen Regulierungsvorschriften gibt, kann man auch einige Nachteile ausmachen. Solche Nachteile können identifiziert werden, wenn man qualitative Regulierung als ein Aufsichtssystem interpretiert, in dem Ermessensspielräume bestehen. Nachteile qualitativer Regulierung werden in der Literatur selten behandelt – eine positive Einschätzung herrscht insgesamt vor.

Allgemein wird die Bankenregulierung in der akademischen Forschung oft behandelt.<sup>1</sup> In der akademischen Diskussion über die Regulierung können dabei zwei Richtungen unterschieden werden. Auf der einen Seite werden neue, konkrete Regulierungskonzepte in ihren theoretischen und empirischen Auswirkungen analysiert. Dieser Forschungsstrom beherrscht die aktuelle Diskussion über Basel II. Eine allgemeinere Perspektive wird – auf der anderen Seite – in solcher Literatur präsentiert, die die Existenz, die Ziele und die Ausgestaltung der Regulierung erörtert.<sup>2</sup>

Der vorliegende Beitrag versucht, beide Forschungsströme miteinander zu kombinieren, indem ein konzeptioneller Rahmen formuliert wird, mit dessen Hilfe die Auswirkungen der qualitativen Regulierung unter Effizienzgesichtspunkten analysiert werden können. Damit soll die Grundlage für eine differenzierte Analyse der qualitativen Bankenregulierung geschaffen werden, bei der etwa formal oder empirisch konkreten Ursache-Wirkungs-Beziehungen nachgegangen wird.

Um diesen konzeptionellen Rahmen zu entwickeln, belegt der Beitrag in einem ersten Schritt die wachsende Bedeutung der qualitativen Regulierung. Die Bedeutung qualitativer Regulierung wird aus den jüngsten Regulierungsvorschriften, insbesondere Basel II,

---

<sup>1</sup> Vgl. Bhattacharya *et al.* (1998).

<sup>2</sup> Vgl. Dionne (2003).

abgeleitet. Dabei wird auch diskutiert, warum die qualitative Regulierung zumeist mit Ermessensspielräumen der Aufsicht einhergeht. Im nächsten Schritt werden dann die Vor- und Nachteile einer mehr qualitativen Regulierung analysiert. Um dies zu ermöglichen, werden Kriterien benötigt. Diese Kriterien werden aus allgemeinen Grundprinzipien der Bankregulierung abgeleitet. Dann werden Problemstellen der qualitativen Regulierung besprochen. Solche potenziellen Nachteile können identifiziert werden, indem man nach Anreizwirkungen der qualitativen Regulierung sucht. Außerdem werden die möglichen Fehlerquellen im Entscheidungsverhalten des Regulators erörtert. Beide Effekte können sowohl die Leistungsfähigkeit der qualitativen Regulierung als auch den Wettbewerb im Bankwesen beeinträchtigen. Es wird sich zeigen, dass die möglichen positiven Auswirkungen der qualitativen Regulierung nicht zwangsläufig eintreten. Anreizprobleme zwischen Sparern und Regulierungsbehörde sowie Anreizwirkungen und Entscheidungsfehler im Regulierungsprozess können mögliche positive Effekte überkompensieren.

Es soll an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass dieser Beitrag auf eine erste Exploration des Themengebietes abzielt. Folglich liefert er keine klaren Ergebnisse, sondern strukturiert Aspekte, die in der weiteren Forschung diskutiert werden können.

## **Der Trend zur qualitativen Regulierung**

### **Baseler „Capital Accord“ – Basel I (1988)**

Im Folgenden wird Bankenregulierung im Sinne einer Überwachung der Risiken und der Geschäftsprozesse der Banken verstanden. In diesem Sinne werden Formen und Auswirkungen einer Einlagensicherung nicht analysiert. Somit kann festgehalten werden, dass Konzepte der Bankenregulierung im Kern meistens versuchen, die Risiken einer Bank mit ihrem (Eigen-)Kapital zu verbinden – man spricht hier von der Unterlegung der Bankrisiken mit Eigenkapital. Eigenkapital fungiert wie ein Puffer gegen Verluste. Bei einem gegebenen Wert der Aktiva ist das Ausfallrisiko für die Fremdkapitalgeber – also die Einleger bzw. Sparer – umso niedriger, je höher das Eigenkapital ist. Außerdem kann eine hohe Eigenkapitalquote in indirekter Weise den Anreiz der Bank, Risiken zu übernehmen, reduzieren, weil sie die Wirkungen des Leverageeffekts senkt.<sup>3</sup> Die Pflicht, Risiken mit Eigenkapital zu unterlegen, bürdet den Gesellschaftern Kosten auf, wenn sie die Ausfallwahrscheinlichkeit der Bank durch die Übernahme größerer Risiken erhöhen.<sup>4</sup>

Im so genannten Baseler Akkord von 1988 – heute oft als „Basel I“ bezeichnet – wurde die Eigenmittelunterlegung für Banken weltweit harmonisiert. Dabei beziehen sich die verpflichtend einzuhaltenden Eigenkapitalrelationen nicht auf die gesamten Aktivpositionen, sondern nur auf risikobehaftete Aktiva. Die Absicht der Baseler Übereinstimmung war, ein weltweit akzeptiertes Konzept der Eigenkapitalhinterlegung als einen ersten Schritt hin zu einer internationalen Harmonisierung der Regulierung zu entwerfen. Konkret bedeutet dies, dass der Baseler Akkord von 1988 die minimale Eigenkapitalausstattung auf die Ausfallrisiken aus den bilanziellen und außerbilanziellen Vermögensgegenständen der Bank bezieht, insbesondere auf Darlehen, Garantien und die Eindeckungsrisiken bei Derivaten. Das Risiko wird durch ein System von Kategorien gemessen, die entsprechend einer einfachen Unterscheidung der Schuldner der Bank jeweils ein unter-

<sup>3</sup> Vgl. Greenbaum und Thakor (1995: 524) sowie Hellwig (1995).

<sup>4</sup> Vgl. Bhattacharya *et al.* (1998: 757).

schiedliches Gewicht haben. Die Gewichte wurden nicht empirisch überprüft, und es gibt keine Differenzierung der Bonität innerhalb der Kategorien. Alle Unternehmensdarlehen werden mit 100 Prozent gewichtet, unabhängig davon, welches tatsächliche oder individuelle Risiko besteht. Alle anderen Risiken wurden 1988 zunächst vernachlässigt. Außerdem sind die Eigenkapitalquote, die vom Baseler Ausschuss definiert wurde, und die Methoden für die Messung der Risiken und des Kapitals für alle Banken gleich.

Letztlich wollte der Baseler Ausschuss 1988 die Eigenmittelunterlegungspflichten so einfach wie möglich halten. Allerdings ging er von der Erwartung aus, dass die unzureichende Differenzierung evident sei<sup>5</sup> und zu einer differenzierten Beurteilung von unterschiedlichen Instrumenten für bankinterne Zwecke und die Marktpreiskalkulation führen werde.<sup>6</sup>

### Charakteristika qualitativer Regulierung

In Abhängigkeit von der Methode zur Risikomessung können quantitative und qualitative Regulierung differenziert werden. Quantitative Regulierung baut auf Jahresabschlusszahlen oder Zahlen des internen Rechnungswesens auf; qualitative Regulierung bezieht sich hingegen – zusätzlich – auf die Strukturen und Prozesse in der Bank, mit denen Risiken bewertet, übernommen und gesteuert werden.

Etwas vereinfachend kann der Baseler Akkord von 1988 als Paradebeispiel für quantitative Regulierung angeführt werden, weil er auf einer standardisierten, vom Einzelfall abstrahierenden Aggregation von standardisiert im Rechnungswesen erhobenen Zahlen basiert.

In der Konzeption des Baseler Akkords von 1988 werden jedoch auch Sanktionen standardisiert, d. h. unmittelbar auf Grund von Abweichungen zwischen Soll- und Istzahlen ausgelöst. Deswegen kann Basel I auch als regelgebundene Regulierung verstanden werden. Regelgebunden bedeutet, dass jede Abweichung von den Kapitalanforderungen bestimmte Konsequenzen hat, die *ex ante* fixiert werden.<sup>7</sup>

Eine quantitative Regulierung ist nicht zwangsläufig immer regelgebunden, aber quantitative Regeln erlauben, einen exakten Auslöser für das Eintreten der Sanktionen zu definieren, ohne Spielraum für Interpretationen zu geben. Vertraut man einer standardisierten Arithmetik, scheint Ermessensspielraum bei der Entscheidung über Sanktionen nicht angemessen.

Im Gegensatz zur quantitativen Regulierung definiert man qualitative Regulierung als ein System von Normen, das nicht primär auf Zahlen des Jahresabschlusses oder des internen Rechnungswesens, sondern auf der Bewertung von Strukturen und Prozessen in Banken basiert. Es scheint offensichtlich, dass für qualitative Regulierung ein gewisser Interpretationsspielraum angemessen bzw. notwendig ist, weil es letztlich darum geht, die Angemessenheit der Prozesse und Strukturen zu beurteilen. Qualitative Regulierung kann mithin kaum regelgebunden erfolgen; insofern ist es angemessen, qualitative Regulierung als diskretionäre Regulierung zu interpretieren.

---

<sup>5</sup> Vgl. Hellwig (1995: 731f.).

<sup>6</sup> Vgl. Basle Committee on Banking Supervision (1988: 8).

<sup>7</sup> Vgl. Hartmann-Wendels *et al.* (<sup>3</sup>2004: 372).

		Regulierungsansatz	
		quantitative Regulierung	qualitative Regulierung
Sanktions- mechanis- mus	regelgebundene Regulierung	Baseler Akkord von 1988 (Basel I)	<i>kaum umsetzbar</i>
	diskretionäre Regulierung	<i>denkbar, aber nicht üblich</i>	Kapitaladäquanzrichtlinie Basel II

Abb. 1: Formen der Bankenregulierung

### Ergänzung des Baseler Akkords (1995)

In der historischen Entwicklung der Regulierung kann als erster Schritt in Richtung eines mehr qualitativ regulierenden Regimes das „Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks“ von 1995 gesehen werden, das verbunden war mit der EU-Kapitaladäquanzrichtlinie. Dieses „Amendment“ hat die Bestandteile des Bankeigenkapitals neu definiert, und es erweiterte die zu kontrollierenden Risiken, da jetzt Marktpreisrisiken, also Wechselkurs-, Zins- und Aktienkursrisiken, in die Anforderungen an das Eigenkapital einbezogen wurden.

Der größte Teil der Kapitaladäquanzrichtlinie beinhaltete, wie das zu Grunde liegende Baseler „Amendment“, quantitative Regeln, aber es fanden sich erstmals auch qualitative Elemente, da für die Messung des Risikos im Eigenhandel der Banken – im so genannten *trading book* – interne Risikomodelle erlaubt wurden.

Durch die Nutzung interner Modelle können Banken ihre Kapitalanforderungen selbst messen und damit ihre entsprechende Eigenmittelunterlegung selbst festlegen. In dem „Amendment“ sind interne Modelle eine Alternative zu standardisierten Ansätzen, die einem Konzept quantitativer Regulierung folgen. Aber den Banken wurde – aus nahe liegenden Gründen – nicht erlaubt, jedes beliebige interne Modell zu nutzen. Um als Basis für die Kalkulation der Kapitalanforderungen anerkannt zu werden, müssen diese Modelle technische und organisatorische Bedingungen erfüllen.

- Die technischen („quantitativen“) Standards beinhalten eine Festlegung von Parametern für die Risikomessung bei den bankinternen Modellen;
- die organisatorischen („qualitativen“) Standards wurden so formuliert, dass eine angemessene Risikomessung und ein angemessenes Risikomanagement sichergestellt werden. Außerdem wird etwa gefordert, die Risiken, die abgedeckt werden sollten, exakt zu definieren, angemessene Richtlinien für das Ausführen von Stresstests festzulegen sowie den Prüfern die Modelle zu erläutern.<sup>8</sup>

Mit der Erlaubnis, interne Modelle zu nutzen, bewegt sich die Regulierung weg von der Erhebung und Interpretation von Zahlen hin zur Bewertung von Prozessen. Da aber zahlreiche technische Standards vorhanden sind, die mit einer standardisierten Arithmetik kontrolliert werden und mit fixierten Sanktionen verbunden sind, scheinen interne Modelle keine rein qualitative Regulierung zu sein. Ausschlaggebend für die Nutzung der internen

<sup>8</sup> Vgl. Basle Committee on Banking Supervision (1995).

Modelle sind jedoch ebenso die organisatorischen Standards, die von Banken eingehalten werden müssen. Und da die Erfüllung dieser Standards nur unter Betrachtung des individuellen Falles jeder einzelnen Bank beurteilt werden kann, können interne Modelle der qualitativen Regulierung zugeordnet werden.

### Basel II (2004)

Der Trend zur qualitativen Regulierung wurde mit dem im Juni 2004 endgültig ausformulierten Basel-II-Konzept offensichtlich, das in diesem Beitrag nicht en détail beschrieben werden kann (Abb. 2).<sup>9</sup> Es handelt sich letztlich um eine, auf drei Säulen basierende Reform des Baseler Akkords von 1988, der eine umfassende und effiziente Regulierung der Banken sicherstellen soll.<sup>10</sup>

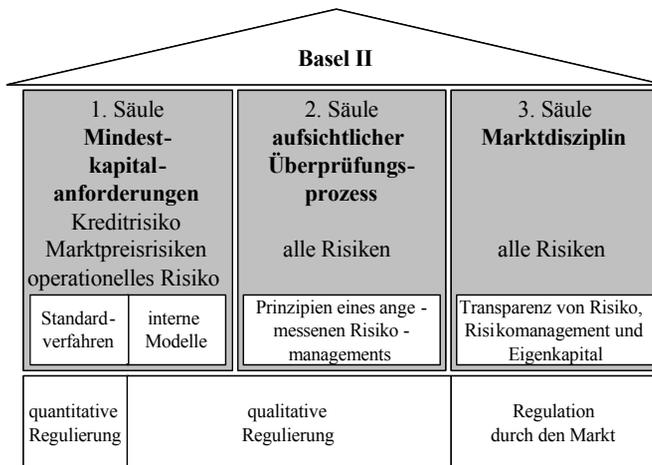


Abb. 2: Kernelemente von Basel II

Für diesen Beitrag kann man sich auf die Darstellung der qualitativen Elemente in Basel II beschränken. Das Konzept beinhaltet zwei Schritte zu einer mehr qualitativen Regulierung: Zum Ersten wird in der ersten Säule von Basel II die Nutzung interner Modelle zur Messung der Kreditrisiken zugelassen, indem Ansätze eingeführt werden, bei denen die Bank selbst ein („internes“) Rating für die Bonität ihrer Kunden durchführt und die zu unterliegenden Eigenmittel von diesem Rating abhängig gemacht werden. Überdies wird erlaubt, mit internen Modellen das operationale Risiko einer Bank zu messen. Deswegen setzt die erste Säule den Prozess fort, qualitätsorientierte Ansätze als Alternative zu standardisierten, quantitativen Modellen zu definieren.

Zweitens ist als zweite Säule ein „Prozess aufsichtlicher Überprüfung“ (*supervisory review process*) definiert worden. Innerhalb dieses Prozesses überwacht die Aufsichtsbehörde alle Risiken und die Risikoangemessenheit aller Strukturen und Prozesse in der

<sup>9</sup> Vgl. Basle Committee on Banking Supervision (2003).

<sup>10</sup> Vgl. Büschgen und Börner (42003: 334-336).

Bank. Er ist sowohl reine qualitative als auch reine diskrete Regulierung, da es keine Spezifikationen dahin gehend gibt, was adäquat ist und was nicht. Darüber hinaus gibt es keine standardisierten Alternativen zu diesem Element der Überwachung. Es gibt lediglich vier Grundprinzipien, die allgemein formuliert sind:

1. Banken müssen über ein Verfahren, ihr Gesamtkapital in Relation zu ihrem Risikoprofil einzuschätzen, und eine Strategie, ihre Eigenkapitalausstattung aufrechtzuerhalten, verfügen.
2. Die Aufsichtsorgane sollen die bankintern durchgeführten Bewertungen und Strategien für eine adäquate Eigenkapitalausstattung prüfen, ebenso wie sie die Fähigkeit der Banken zur Einhaltung regulatorischer Kapitalquoten überwachen und sicherstellen sollen. Die Aufsichtsinstitionen sollten angemessene Maßnahmen ergreifen, wenn sie mit den Resultaten dieser Prozesse nicht zufrieden sind. So dürfen die Aufsichtsbehörden etwa verlangen, dass eine Bank eine Kapitalquote über dem erforderlichen Minimum einzuhalten hat, wenn sie es für angemessen erachten.
3. Aufsichtsbehörden sollten erwarten, dass Banken über dem Minimum der regulatorischen Kapitalquote operieren, und sie sollten die Möglichkeit haben, von Banken ein höheres als das Mindesteigenkapital zu fordern.
4. Aufsichtsbehörden sollten anstreben, in einer frühen Phase zu intervenieren, um zu verhindern, dass die Kapitalquote unter das erforderliche Minimum fällt, damit dem Risikoprofil der jeweiligen Bank Rechnung getragen wird, und sie sollten zügige Abhilfe verlangen, wenn die Eigenkapitalausstattung nicht aufrechterhalten oder wiederhergestellt werden kann.

Letztlich ist es Ziel des aufsichtlichen Überprüfungsverfahrens, die Angemessenheit zwischen dem spezifischen Risiko einer Bank und den spezifischen Fähigkeiten dieser Bank, ein solches Risiko zu managen, zu beurteilen. Weil weder die betrachteten Risiken noch die Strukturen und Prozesse des Risikomanagements explizit definiert sind, geht diese Beurteilung mit einem hohen Interpretations- und Ermessensspielraum einher.

## **Intentionen einer qualitativen Regulierung**

### **Generelle Ziele der Regulierung**

Allgemein formuliert, wollen die internationalen Aufsichtsbehörden die Effizienz der Bankenregulierung verbessern, indem sie schrittweise von einem eher quantitativen zu einem mehr qualitativen Regime der Bankenaufsicht übergehen. Das bedeutet, dass die Aufsichtsbehörden versuchen, die positiven Einflüsse der Regulierung zu erhöhen und die negativen Effekte zu reduzieren. Um beurteilen zu können, ob diese Intentionen erreicht werden können, indem man die Gewichtung der qualitativen Regulierung erhöht, benötigt man Kriterien.

Diese Kriterien können aus den Zielen der Bankenregulierung abgeleitet werden. Ein kurzer Blick in die Literatur zeigt jedoch, dass es keinen allgemeinen Konsens über die Ziele der Regulierung gibt.<sup>11</sup> Vielmehr kann man verschiedene Zielebenen identifizieren; so erkennen Greenbaum und Thakor (1995: 501-503) fünf Bereiche, mit denen regulatorische Eingriffe in das Bankensystem häufig gerechtfertigt werden:

<sup>11</sup> Vgl. Dewatripont und Tirole (1999: 29).

- Gewährleistung des Wettbewerbs,
- Schutz institutioneller Sicherheit und Stabilität,
- Schutz der Konsumenten,
- Kreditallokation und
- Kapitalverkehrskontrolle.

Indem hier der Trend zu qualitativer Regulierung skizziert wird, werden Konzepte der Regulierung in den Vordergrund gestellt, die auf Eigenkapitalanforderungen beruhen. Eigenkapitalanforderungen werden normalerweise als ein Element der Regulierung gesehen, um institutionelle Sicherheit und den Schutz der Anleger zu bieten, der wiederum eine spezielle Form des Konsumentenschutzes darstellt. Insofern müssen Aspekte der Kapitalverkehrskontrolle und der Kreditallokation im Weiteren nicht betrachtet werden. Auf die Wettbewerbswirkungen dieser Art von Regulierung wird indessen noch gesondert einzugehen sein. Nach Dewatripont und Tirole (1999) stellt der Schutz der Konsumenten/Anleger den wichtigsten Baustein im Design des Regulierungssystems für die Anbieter von Finanzdienstleistungen dar.<sup>12</sup> Alle anderen Begründungen sind nach Dewatripont und Tirole (1999) nicht für Finanzdienstleistungen spezifisch, sondern passen auch auf andere Branchen.

Übereinstimmend mit dieser Argumentation wird im Folgenden als Erklärung für die Regulierung von Banken die *Representation Hypothesis* von Dewatripont und Tirole (1999) zu Grunde gelegt: Finanzkontrakte sind anfällig gegen adverse Selektion, *moral hazard* und *costly state verification*.<sup>13</sup> Investoren müssen deshalb eine Reihe von Prüfungs- und Überwachungsaktivitäten ausführen, Sanktionen verhängen und komplexe Verträge aushandeln. All diese Aktivitäten sind komplex, teuer und zeitaufwändig.<sup>14</sup> Mit anderen Worten: Diese Aktivitäten führen zu Transaktionskosten, die aus grundlegenden Informationsasymmetrien resultieren.

Banken kann man nun als Institutionen verstehen, die solche Transaktionskosten reduzieren, indem sie diese Aktivitäten bündeln und sowohl Skalen- und Verbund- als auch Lernkurveneffekte nutzen. Deshalb delegieren die Investoren Monitoring- und andere Funktionen an Banken. Jedoch treten, wenn man Banken als Finanzintermediäre nutzt, neue Informationsasymmetrien auf, und zwar zwischen den Anlegern und den Banken.

Gemäß dem Diamond-Modell können die möglichen Wohlfahrtsverluste aus diesen Informationsasymmetrien effizient reduziert werden, wenn die Banken ein stark diversifiziertes Portefeuille von Anlagen halten.<sup>15</sup> Da man jedoch Zweifel am Realitätsbezug einer solchermaßen guten Diversifikation haben kann, interpretieren Dewatripont und Tirole (1999) die Regulierung als Institution, die geeignet ist, Transaktionskosten in diesen Delegationsbeziehungen effizient zu reduzieren. Die Regulierungsbehörde bündelt etwa die Überwachung der Kreditvergabe durch die Banken, die andernfalls von jedem einzelnen Anleger selbst durchgeführt werden müsste. Hierdurch werden nicht nur Informationskosten reduziert, sondern auch Sanktionen ermöglicht und Trittbrettfahrertum hinsichtlich der

<sup>12</sup> Ein anderer wesentlicher Ansatzpunkt für die Bankenregulierung ist die Vermeidung von *bank runs*. Dieses Argument kann hier vernachlässigt werden, da Bankensysteme betrachtet werden, die über Einlagensicherungssysteme Vorsorge gegen *bank runs* betreiben.

<sup>13</sup> Vgl. Büschgen und Börner (<sup>4</sup>2003: 20ff.).

<sup>14</sup> Vgl. Dewatripont und Tirole (1999: 31).

<sup>15</sup> Vgl. Diamond (1984).

Überwachungsaktivitäten anderer Anleger vermieden. In dieser Sichtweise ist das Regulierungssystem effizient, wenn es kleine, schlecht informierte und zum ökonomischen Trittbrettfahren geneigte Anleger so gut wie möglich repräsentiert. Dementsprechend müssen die Aufsichtsbehörden ihre Aktivitäten an der Frage ausrichten, welche Art der Kontrolle die Einleger durchführen würden, wenn sie gut informiert und vollständig koordiniert handeln könnten.<sup>16</sup> In diesem Sinne reduziert jede Diskrepanz zwischen der Zielsetzung der Einleger und der Zielsetzung der Aufsicht die Effizienz der Regulierung.

Folgt man der *Representation Hypothesis*, ist die Regulierung der Banken eine Möglichkeit, Marktversagen zu verhindern, Transaktionskosten zu reduzieren und somit eine höhere Wohlfahrt zu gewährleisten, als in einer Welt ohne Regulierung erreichbar wäre. Aber es ist offenkundig, dass die Regulierung nicht nur Auswirkungen innerhalb der Vertragsbeziehungen zwischen Anleger und Banken hat, wie diese im Diamond-Modell der delegierten Überwachung analysiert wird. Regulierung kann zwar Finanzintermediation fördern, aber sie produziert damit zugleich ein bestimmtes Muster der Finanzintermediation durch die Festlegung des Rahmens, in dem die regulierten Banken operieren müssen. Dieser Nebeneffekt der Regulierung ist wichtig in Bezug auf den Wettbewerb zwischen den Banken, aber er wirkt sich auch auf andere Bereiche aus, z. B. auf die Preisgestaltung, das Marketing und die Technologie. Fokussiert man die Wettbewerbswirkungen, scheint offenkundig, dass die Banken – um die Aufsichtsnormen erfüllen zu können – in bestimmte Technologien investieren müssen, die aber Gegenstand von Größenvorteilen sein können.<sup>17</sup> So kann die Regulierung gegebenenfalls Konzentrationstendenzen verstärken. Andererseits mag sie kleine Banken schützen, wenn sie Einlagensicherheit unabhängig vom Diversifikationsgrad der Banken gewährleistet. Weiterhin beschränken die Aufsichtsbehörden durch die normative Definition quantitativer und qualitativer Standards Möglichkeiten, wirkungsvolle Standards im Markt zu finden. Da dieser Effekt bei qualitativer Regulierung besonders wichtig ist, wird er an anderer Stelle noch einmal aufgegriffen. Zunächst lässt sich festhalten, dass der Nutzen von Regulierung nicht nur auf der vertragstheoretischen Ebene gesehen werden kann, sondern auch auf der Marktebene der Banken. Regulierung verändert immer das Marktverhalten.<sup>18</sup> *Ceteris paribus* gilt, dass die Effizienz der Regulierung umso höher ist, je geringer ihre Wettbewerbseffekte sind.

### **Vorteile der qualitativen Regulierung**

Durch die Einführung qualitativer Elemente in die Regulierung von Marktrisiken im Jahre 1995 trugen der Baseler Ausschuss und die Europäische Kommission der Tatsache Rechnung, dass sich die Praxis des Risikomanagements der Banken seit dem Baseler Akkord von 1988 deutlich weiterentwickelt hatte. Das Komitee wollte sicherstellen, dass Regulierungserfordernisse nicht die Entwicklung eines vernünftigen Risikomanagements behindern, indem sie gegenläufige Anreize schaffen. Die Absicht, die Bankenreize zu wahren und neue Techniken des Risikomanagements zu entwickeln, passt grundsätzlich zum Ziel, einen dynamischen Wettbewerb zu gewährleisten. Wettbewerb – und nicht Regulierung – ist der effiziente Mechanismus, um Innovationen hervorzubringen, zu evaluieren und zu verbreiten. So begründete der Baseler Ausschuss die Zulassung interner Modelle mit der

<sup>16</sup> Vgl. Dewatripont und Tirole (1999: 32).

<sup>17</sup> Vgl. Franks *et al.* (1998).

<sup>18</sup> Vgl. Giammarino *et al.* (1993).

Wahrung der Anreize für die Banken, ihr internes Risikomanagement immer so weiter fortzuentwickeln, wie sich die Finanzmärkte und die Technologie entwickeln.<sup>19</sup>

Ein erster potenzieller Vorteil qualitativer Regulierung lässt sich darin erkennen, dass sie Anreize zur Entwicklung neuer Risikomanagementtechniken in Banken schafft. In dieser Hinsicht kann die qualitative Regulierung als eine anreizkompatible Methode angesehen werden, um mit Informationsasymmetrien zwischen Banken und Regulatoren umzugehen.

In Bezug auf die Regulierung von Marktrisiken argumentierten Anfang der 1990er Jahre viele Banken, dass ihre eigenen Risikomanagementmodelle weitaus genauere Bewertungen dieser Risiken lieferten als die seinerzeit gültigen Standardverfahren. So käme es zu Zusatzkosten, wenn sie gezwungen wären, ihre Marktrisiken auf zwei unterschiedlichen Wegen zu kalkulieren. Wenn neue Regulierungsstandards die Kosten der Regulation vermindern, werden sie die Wohlfahrt steigern und insofern auch keinen oder einen niedrigeren Einfluss auf die Struktur des Bankensystems haben. Somit kann die Senkung der Regulierungskosten durch die Integration von Risikomanagement und Regulierung in ein einziges System ein weiterer Vorteil der qualitativen Regeln sein. Zudem darf man nicht nur auf die unmittelbaren Regulierungskosten schauen, sondern muss auch die Wohlfahrtsverluste berücksichtigen, die mit standardisierten Eigenkapitalanforderungen verbunden sind. In der Literatur findet sich eine Reihe von Hinweisen darauf, dass die Eigenkapitalanforderungen der Regulierung für Banken die Kreditallokation und die Preisgestaltung sowohl von Krediten als auch von Einlagen verzerren können.<sup>20</sup>

Im Hinblick auf die Wohlfahrtsverluste durch Regulierung steht hinter einer mehr qualitativen Regulierung die Hoffnung, dass eine Regel, die auf internen Modellen basiert, genauere Informationen liefert als ein einfaches standardisiertes Modell.<sup>21</sup> Eine exaktere Risikoinformation entspricht einem *True-and-fair*-Prinzip, denn sie gibt das aktuelle Risiko der spezifischen Bank in jedem individuellen Fall exakt wieder. Darüber hinaus bieten standardisierte Regulierungsbedingungen oft Möglichkeiten der Kapitalarbitrage.<sup>22</sup> Ferner sind hochgradig standardisierte Regularien anfällig gegen adverse Selektion. Beide Probleme beeinträchtigen nicht nur die Effizienz der Regulierung, sondern haben auch Auswirkungen auf den Wettbewerb. In vielen Fällen hängen die Möglichkeiten der Banken, von der Regulierungsarbitrage zu profitieren, von der Markt-, Kunden- und Regionsstruktur ab. Somit kann die Regulierungsarbitrage Wettbewerbsvorteile für einige Banken bieten, die nicht das Ergebnis besserer Marktangebote sind, sondern ausschließlich Auswirkungen des Regulierungssystems darstellen. Ebenso kann der Umgang mit adverser Selektion von Bankenmarkt zu Bankenmarkt unterschiedlich sein. Daher ist anzunehmen, dass eine exaktere Risikobewertung den Wettbewerb zwischen den Banken befördern würde.

Diese Überlegungen decken sich mit den Zielen der Regulierung, wie sie in der *Representation Hypothesis* zum Ausdruck gebracht werden. Darüber hinaus scheinen sie die Nebeneffekte der Regulierung auf der Ebene des Wettbewerbs zu reduzieren. Betrachtet man alle diese möglichen positiven Auswirkungen qualitativer Regulierung, könnte man versucht sein, diese Form der Bankenaufsicht als „Königsweg der Regulierung“ zu etiket-

---

<sup>19</sup> Vgl. Basle Committee on Banking Supervision (1995).

<sup>20</sup> Vgl. z. B. Campbell *et al.* (1992).

<sup>21</sup> Vgl. Basle Committee on Banking Supervision (1995).

<sup>22</sup> Vgl. Hartmann-Wendels *et al.* (<sup>3</sup>2004: 393f.).

tieren. Dies konzedierend, muss man aber auch nach möglichen negativen Auswirkungen fragen.<sup>23</sup>

## **Bedenken gegen qualitative Regulierung**

### **Direkte Regulierungskosten**

Wie bereits erwähnt, können Regulierungskosten auf zwei Ebenen identifiziert werden:<sup>24</sup>

- Direkte oder unmittelbare Regulierungskosten ergeben sich aus der Institution der Aufsichtsbehörde und ihrer Tätigkeit. Die Schaffung und der Unterhalt der Aufsichtsbehörde sowie ihre Aktivitäten erfordern den Einsatz von Ressourcen, die entgolten werden müssen.
- Indirekte oder mittelbare Kosten ergeben sich aus den Wohlfahrtsverlusten durch die Regulierung als Agency- oder Transaktionskosten. Wenngleich die Bankenaufsicht grundsätzlich als Einrichtung angesehen wird, solche Wohlfahrtsverluste zu reduzieren, bedeutet das nicht, dass diese vollkommen verschwinden. Somit kann man unterschiedliche Arten der Regulierung vor dem Hintergrund ihrer Wohlfahrtswirkungen diskutieren.

Im Hinblick auf direkte Kosten wurde oben festgestellt, dass eine Begründung für die Einführung qualitativer Elemente in die Regulierung darin besteht, diese Kosten zu senken. Da Banken interne Modelle nutzen können, müssen sie nur ein System der Risikobewertung unterhalten. Für den Übergang auf Basel II heißt dies jedoch nicht, dass es keine direkten Kosten der Regulierung in Konzepten der qualitativen Aufsicht gibt, da die internen Modelle von der Aufsichtsbehörde überwacht und bewertet werden müssen. Da solche Modelle komplex und die Standards hoch sind, ist die Bewertung kostenintensiv – offensichtlich kostenintensiver als bei der Erhebung von Zahlen des Jahresabschlusses oder des internen Rechnungswesens. Allerdings kann *per saldo* die qualitative Regulierung im Hinblick auf die Kredit- und Marktpreisrisiken, wie sie in der ersten Säule von Basel II geregelt sind, in niedrigeren Gesamtkosten münden; zumal dann, wenn sie zu niedrigeren Kapitalerfordernissen führt. Das sollte der Fall sein, wenn interne Modelle eine Alternative zu standardisierten Annäherungsmodellen darstellen.

Der aufsichtliche Überprüfungsprozess – definiert in der zweiten Säule von Basel II – stellt ein neues, zusätzliches Element der Regulierung dar. Deshalb wird er zu zusätzlichen Kosten führen, jedoch nicht den Kapitalbedarf reduzieren.<sup>25</sup> Im Gegenteil können Banken Kapitalanforderungen ausgesetzt werden, die höher sind, als es sich aus der ersten Säule ergibt. Die Pflicht, Eigenkapital für operationelle Risiken zu unterlegen, kann die Regulierungskosten ebenfalls erhöhen. Der Baseler Ausschuss will zwar den Eigenkapitalbedarf für die Banken insgesamt nicht erhöhen, aber die Kosten des zusätzlichen Regulierungsprozesses werden selten in den Äußerungen des Ausschusses angesprochen. So sollte man bei der Bewertung konkreter Schritte hin zu einer stärker qualitativen Regulierung durchaus auch konkreter nach deren Auswirkungen auf die direkten Regulierungskosten fragen.

Nach den indirekten Kosten der qualitativen Regulierung zu fragen, bedeutet, nach der Effizienz qualitativer Regelung bei der Reduzierung von Informationsasymmetrien zu fra-

<sup>23</sup> Vgl. Paul (2000).

<sup>24</sup> Vgl. Franks *et al.* (1998).

<sup>25</sup> Vgl. Rodríguez (2002: 3).

gen. Hierbei können (Fehl-)Anreize die Effizienz beträchtlich beeinflussen. Aus diesem Grund werden im Folgenden die Anreizeffekte qualitativer Regulierung hinterfragt.

### Anreizeffekte qualitativer Regulierung

Regulierungsnormen generieren Anreize für alle Parteien, die am Regulierungsprozess beteiligt sind. Das sind die Banken, die Aufsichtsbehörde als Institution sowie der Mitarbeiter dieser Behörde als dasjenige Individuum, das mit der qualitativen Aufsicht über die Bank betraut ist. Dieser Mitarbeiter wird im Folgenden – in Anlehnung an die Tätigkeit, die Finanzanalysten<sup>26</sup> bei der Bewertung von Unternehmen durchführen – als „Aufsichtsanalyst“ bezeichnet.

Wie bereits vorgestellt wurde, sind Anreizeffekte in dem Sinne eine wichtige Begründung für die Einführung qualitativer Regulierung, als Banken motiviert werden sollen, ihr Risikomanagement zu verbessern. Aber man kann auch Anreize diskutieren, die im Hinblick auf die Effizienz der Regulierung potenziell kontraproduktiv sein können. Diese Diskussion potenzieller Nachteile der qualitativen Regulierung bedeutet keine pauschale Ablehnung qualitativer Elemente oder ihrer Dominanz im Regulierungsregime, aber es erscheint notwendig, ein Gesamtbild aller Regulierungsauswirkungen zu erhalten, um so eine angemessene Bewertung von Regulierungsalternativen zu ermöglichen. Um dieses Gesamtbild zu erhalten, können mögliche kontraproduktive Wirkungen wie folgt strukturiert werden:

- Fehlanreize können in der Beziehung zwischen den Einlegern der Bank und der Aufsichtsbehörde bestehen („institutionelle Ebene“);<sup>27</sup>
- Fehlanreize können sich ferner in der Beziehung zwischen der Führung der Aufsichtsbehörde und ihrem Mitarbeiter – dem Aufsichtsanalysten – auswirken („individuelle Ebene“);
- außerdem können unangemessene Heuristiken und systematische Fehlentscheidungen der Aufsichtsanalysten die Effizienz qualitativer Regulierung reduzieren.

### Anreize auf der institutionellen Ebene

Welche Anreize können für eine Aufsichtsbehörde bestehen, den Interpretationsspielraum, der mit qualitativer Aufsicht unabwendbar verbunden ist, zu nutzen, um unangemessene Aufsichtsaktivitäten zu entfalten? Aufsichtsaktivitäten sind gemäß der *Representation Hypothesis* dann unangemessen, wenn die Aufsichtsbehörde andere Interessen als die der Bankeinleger internalisiert. Dementsprechend schadet die Berücksichtigung anderer Interessen als die der Einleger sowohl der Effizienz der Regulierung als auch dem Wettbewerb. In dieser Hinsicht kann man nach den Gruppeninteressen fragen, die versucht

<sup>26</sup> Ein Finanzanalyst gibt Rat zum An- oder Verkauf von Wertpapieren. Er investiert nicht, aber sammelt und verdichtet, die Wertpapieranleger repräsentierend, Informationen. Die Tätigkeit des Finanzanalysten unterscheidet sich insoweit von derjenigen eines Mitarbeiters der Bankenaufsicht, als dieser nur auf die Ruinwahrscheinlichkeit der Bank, nicht jedoch auf deren mögliche Marktwertsteigerungen schaut und ferner berechtigt ist, konkrete Sanktionen auszusprechen. Diese Unterschiede sind wichtig zur Modellierung der Anreize, können aber Gemeinsamkeiten beim Prozess der Sammlung und Verdichtung von Informationen nicht übersehen machen.

<sup>27</sup> Die Anreizbeziehungen zwischen Einlegern und Bankmanagement können an dieser Stelle vernachlässigt werden, da sie Gegenstand der bereits behandelten *Representation Hypothesis* sind.

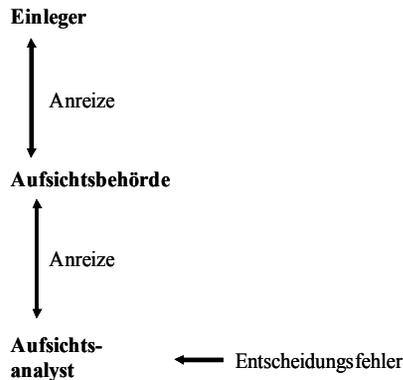


Abb. 3: Anreizstrukturen bei der Bankenaufsicht

sein könnten, die Aufsichtsbehörde zu beeinflussen, einschließlich der Eigeninteressen der Aufsichtsbehörde bzw. ihrer Führung.<sup>28</sup>

- Zunächst können zu passive Interventionen aus *shirking* resultieren: Das Management der Aufsichtsbehörde mag dazu neigen, die Kostenumlage für die Überwachung einzustreichen, diese aber zu konsumieren, anstatt eine angemessene Überwachung zu leisten.<sup>29</sup> Bei qualitativer Regulierung ist der Spielraum für *shirking* deutlich größer als bei einer rein quantitativen Regulierung, da die Aufsicht größere Interpretationsspielräume hat, mit denen sie ihre Aktivitäten den Einlegern gegenüber selbst begründen kann. Ob die Aktivitäten der Behörde angemessen sind oder nicht, können Außenstehende schließlich nicht beurteilen, weil hier genau die Informationsasymmetrie schlagend wird, vor deren Hintergrund die Regulierung eingeführt wurde: Könnten die Einleger selbst überprüfen, ob eine Bank angemessen mit dem angelegten Geld umgeht, wäre die Aufsicht entbehrlich. Im Fall von *shirking* wird das Management der Aufsichtsbehörde von seinen eigenen Interessen gefangen genommen. In der Praxis wird dieses Problem ein Stück weit dadurch gemildert, dass die Bankenaufsicht durch staatliche Institutionen und nicht durch gewinnorientierte private Einrichtungen durchgeführt wird.
- Zum Zweiten wäre das Management der Aufsichtsbehörde stimuliert, Sanktionen auszusetzen oder zu harmlos zu reagieren, wenn es mit dem Bankmanagement verbündet wäre. Bei einem solchen Zusammenschluss könnten beide Parteien sich dazu entschließen, gegen die Interessen der Anleger zu handeln. Der Interpretationsspielraum, der sich durch die qualitative Regulierung ergibt, könnte dazu genutzt werden, Fehler bei der Bank und im vorherigen Aufsichtsprozess zu verbergen. Es wären Situationen denkbar, in denen das Management der Banken wie auch der Aufsichtsbehörde ein

<sup>28</sup> Vgl. Boot und Thakor (1993).

<sup>29</sup> Es wird angenommen, dass die Kompensation für die Aufsichtsbehörde als Festbetrag erfolgt. Das mag nicht die optimale Kompensationsform sein (vgl. Campbell *et al.* 1992), wird aber allgemein so gehandhabt, z. B. auch in Deutschland.

*gambling for resurrection* betreiben,<sup>30</sup> indem sehr risikoreiche Investitionen akzeptiert oder getätigt werden, also „alles auf eine Karte gesetzt wird“<sup>31</sup>. In dieser Situation wäre das Management der Aufsichtsbehörde durch die Interessen des Bankmanagements befangen. Ein Szenario wie dieses muss *notabene* nicht auf eine einzelne Bank beschränkt sein, sondern kann auf das gesamte Bankensystem übertragen werden.

- Zum Dritten kann sich das Management der Aufsichtsbehörde in politischen Interessen verfangen. Wenn die Behörde staatlich betrieben wird, was in der Praxis der Normalfall ist, werden Politiker mehr oder weniger Einfluss nehmen können. Wenn sich Politiker aber vom Ziel der Wiederwahl leiten lassen, haben sie einen Anreiz, Sanktionen zu unterbinden, die als Hinweis auf schlechte Politik gesehen werden können. Hierfür schaffen qualitative Normen einen erweiterten Spielraum.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich auch, dass Ermessensfreiheit bei Regulierungsnormen die Bemühungen der Banken reduzieren könnte, Risiken angemessen zu managen, weil Banken die Erwartung hegen können, mit einem schlechten Risikomanagement „davonzukommen“.<sup>32</sup> Da allerdings beide Seiten – das Bank- wie auch das Behördenmanagement – ihre Reputation wahren müssen, darf man die Auswirkungen dieses Anreizeffektes nicht überschätzen. Man sollte ihn aber auch nicht beiseite lassen, wenn man qualitative Regulierung umfassend würdigen will.

### Anreize auf der individuellen Ebene

Die Beziehung zwischen dem Management der Aufsichtsbehörde und dem Angestellten, der die Bankenaufsicht ausführt, kann insoweit als Prinzipal-Agent-Beziehung modelliert werden, so wie jede Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Prinzipal-Agenten-Beziehung angesehen werden kann.

Wenn man diese individuelle Ebene analysiert, um die Auswirkungen einer mehr qualitativ ausgerichteten Regulierung zu diskutieren, muss nach größeren Anreizen für *moral hazard* im Vergleich zu einer regelgebundenen Aufsicht gefragt werden. *Moral hazard* resultiert daraus, dass der Agent (Auftragnehmer) andere Interessen hat als der Prinzipal (Auftraggeber). Bestehen Informationsasymmetrien und externe Unsicherheit, kann der Agent unbeobachtet durch den Prinzipal Handlungen vornehmen, die nur seinem Interesse dienen und den Prinzipal schädigen. Die externe Unsicherheit liefert hierbei dem Agenten die Entschuldigung für schlechte Ergebnisse.

Überträgt man diese Konzeption auf die Umsetzung qualitativer Bankenregulierung in einer Aufsichtsbehörde, können zunächst die Überlegungen zur institutionellen Ebene auf die Ebene der Tätigkeit des Aufsichtsanalysten übertragen werden. Somit könnten dessen Aktivitäten durch individuelles *shirking*, durch *gambling for resurrection* oder durch politische Einflussnahmen verzerrt werden. Aber es lassen sich auch Aspekte finden, die insbesondere auf dieser Ebene von Bedeutung sein können.

Um diese Aspekte konkreter zu betrachten, sollte man die Arbeit der Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde skizzieren. Der individuelle Regulator muss sich das Risikübernahmeverhalten und Risikomanagement der Banken ansehen. Bei quantitativer Regulierung

<sup>30</sup> Vgl. Dewatripont und Tirole (1999: 195).

<sup>31</sup> Mailath und Mester (1994: 273).

<sup>32</sup> Vgl. Mailath und Mester (1994).

muss er die von der Bank gelieferten Zahlen aufmerksam verfolgen. Wenn die quantitative Regulierung regelgebunden erfolgt, wird man diese Zahlen einer Bank mit den kritischen Zahlenwerten der entsprechenden Regulierungsnorm vergleichen, um gegebenenfalls Sanktionen einzuleiten. Um die Richtigkeit der gelieferten Zahlen zu prüfen, fragt der Behördenmitarbeiter nach einer Bestätigung durch externe Prüfer.<sup>33</sup> Gelegentlich wird er selbst die Bank überprüfen. Je stärker aber die qualitativen Elemente die Regulierung dominieren, umso mehr wandeln sich die Tätigkeiten des Behördenmitarbeiters vom Vergleichen zum einzelfallbezogenen Analysieren und Beurteilen.

Der Aufsichtsanalyst hat breit formulierte Kriterien zu beachten und mit einem mehr oder weniger großen Spielraum dabei zu beurteilen, ob das Risikoverhalten und Risikomanagement einer Bank angemessen sind. Daran wird deutlich, dass sich die Arbeit des Analysten bei qualitativer Regulation sehr von der Aufgabe eines Aufsichtsmitarbeiters in einem System quantitativer Normen unterscheidet. Zunächst ist die Analyse der Lage einer Bank offenkundig komplexer als das Vergleichen einiger Zahlen. Außerdem ist eine qualitative Beurteilung der Lage der Bank mit einer individuellen Festlegung – einem *commitment* – des Aufsichtsanalysten verbunden, denn er muss die Lage der Bank fortlaufend einschätzen – nicht nur, wenn die Bank gegen Normen verstößt. Deshalb kann von außen oder durch das Management der Aufsichtsbehörde die Krise einer Bank als Ergebnis einer bis dahin schlechten Überwachung durch den Mitarbeiter angesehen werden. Eine qualitative Analyse im Einzelfall führt – drittens – zu einem ausgeprägteren Informationsvorsprung des Analysten als bei einer quantitativen Analyse, bei der ein Dritter schnell die entsprechenden Zahlen rekonstruieren kann. Informationsvorsprünge erhöhen jedoch grundsätzlich die Gefahr von *moral hazard*.

So kann der Aufsichtsanalyst von dem Interesse gefangen werden, seinen eigenen Job zu sichern. Da die Verhängung von Sanktionen gegen eine Bank als Signal für eine schlechte Überwachung angesehen werden kann, kann man hier Anreize für ein zu passives Verhalten erkennen, und zwar insbesondere dann, wenn eine aufkommende Krise auf eine einzelne Bank beschränkt ist. In diesem Fall muss der Behördenmitarbeiter der Geschäftsleitung der Bank erklären, warum er übermäßige Risikoübernahme und ein unangemessenes Risikomanagement erkennt. Aber er muss ebenso seinen Vorgesetzten in der Aufsichtsbehörde erklären, warum er diese Krise nicht eher vorhersagen konnte. Solange die Möglichkeit besteht, dass die Krise bereinigt werden kann, ohne dass sie für Dritte transparent wird, kann der Analyst zur Passivität verleitet werden. Wenn eine Krise im gesamten Bankensystem Platz greift, wird der individuelle Analyst weniger Anreize haben, passiv zu bleiben. Allerdings hat dann die Aufsicht als Ganzes erhebliche Anreize zur Passivität, um die Krise nicht anzuheizen.

Ein ähnlicher Aspekt der Passivität kann im Hinblick auf die Anstrengungen modelliert werden, die der Aufsichtsanalyst auf sich nimmt, um die Strategie der Risikoübernahme sowie auch die Systeme und Prozesse des Risikomanagements einer Bank zu verstehen. Er kann in seinen eigenen Interessen befangen sein, indem er seine Aufgabe mit geringstmöglichem Aufwand erfüllt. Eine Möglichkeit, so zu verfahren, besteht darin, dem Verhaltensmuster zu folgen, das von den anderen Aufsichtsanalysten geliefert wird. Somit werden etwa Sanktionsentscheidungen aus einem gemeinsamen Muster heraus gefällt, aber nicht

---

<sup>33</sup> Vgl. Basle Committee on Banking Supervision (2002).

mehr – wie beabsichtigt – vor dem Hintergrund einer spezifischen Analyse der einzelnen Bank getroffen. Diese Überlegung wird im Folgenden noch einmal aufgegriffen.

### **Verzerrungen bei der Entscheidungsfindung**

Aufsichtsanalysten müssen das Risikoverhalten und das Risikomanagement der Banken beurteilen. Beide Gebiete stellen Systeme hoher Komplexität dar. So wie der Regulierungsgegenstand bei der qualitativen Regulierung komplexer ist als bei einer quantitativen Regulierung, so ist der Regulierungsprozess ebenfalls komplexer. Es gibt keine fixierten Regeln, da die Bewertung im Hinblick auf den individuellen Fall jeder einzelnen Bank angemessen – „treu und redlich“ – sein sollte. In der Realität werden jedoch alle qualitativen Vorschriften durch operative Anweisungen erhärtet; im Sinne qualitativer Aufsicht muss aber immer ein Entscheidungsfreiraum für den Analysten bestehen.

Um die Komplexität dieser Aufgabe zu reduzieren, entwickelt und bedient sich der Analyst heuristischer Methoden. Heuristiken sind das geeignete Mittel, schlecht strukturierte Probleme zu lösen. Damit muss ihre Nutzung bei qualitativer Regulierung akzeptiert werden. Jedoch verursacht die Anwendung von Heuristiken Probleme eigener Art. In der verhaltensorientierten Literatur zu finanzwirtschaftlichen Entscheidungen – in der so genannten *Behavioral Finance* – findet sich eine Reihe von Fehlern oder Verzerrungen, denen Entscheider ausgesetzt sind, wenn sie Heuristiken einsetzen. Stellt man hierbei – um die Analogie zwischen der Tätigkeit von Finanzanalysten und von Aufsichtsmitarbeitern wieder aufzugreifen – explorativ auf typische Entscheidungsmuster von Finanzanalysten ab, dürften bei qualitativer Bankenaufsicht vor allem die Phänomene des Herdenverhaltens (*herding*) und der Selbstüberschätzung (*overconfidence*) relevant sein.

### **Herdenverhalten und internes Benchmarking**

Wie deutlich wurde, will der Aufsichtsanalyst seine Entscheidungen vermutlich nicht gerne erläutern. Wie ebenfalls deutlich wurde, kann dieses Verhalten – im Einklang mit dem Bemühen um geringstmöglichen Aufwand – Entscheidungen über Sanktionen hervorrufen, die in Einklang mit der generellen Bewertung des Banksystems stehen. In der *Behavioral-Finance*-Literatur findet sich das Modell des Herdenverhaltens, das unter Finanzanalysten recht robust zu sein scheint. Es beschreibt genau dieses Ausrichten von eigenen Entscheidungen an den Entscheidungen Dritter, um sich im Misserfolgsfall nicht individuell rechtfertigen zu müssen. Allerdings stellt *herding* im Gegensatz zu den oben betrachteten *Ex-post*-Entscheidungen über Interventionen auf die Informationssammlung *ex ante* ab. Von daher besteht die Gefahr, dass Aufsichtsanalysten nicht nur dazu motiviert sind, Interventionsentscheidungen in ein generelles Sanktionsmuster einzupassen, sondern auch, ein gemeinsames Bewertungsmuster bei der laufenden Überwachung der Banken zu nutzen. Da es dennoch nicht im Interesse der Aufsichtsbehörde liegen dürfte, die Kommunikation zwischen ihren Mitarbeitern so weit wie überhaupt möglich zu unterbinden, werden daraus bei den Banken gemeinsame Muster des Risikoverhaltens und Risikomanagements hervorgehen.

Dieser Effekt könnte dadurch verstärkt werden, dass die Bewertung von Banken umso komplizierter wird, je mehr die Bandbreite und Tiefe der qualitativen Regulierung anwächst. Wenn man hervorhebt, dass die Bewertungskriterien vage sind, dürfte es ein

angemessenes Hilfsinstrument – und in der Realität gängige Praxis<sup>34</sup> – sein, aufsichtsinterne Richtlinien für die Überwachung und Beurteilung der Banken zu formulieren. Aber wie können Aufsichtsmitarbeiter solche Richtlinien produzieren? Ein nahe liegender Weg, konkrete Richtlinien für eine „qualitative“ Regulierung zu erstellen, ist der, nach *best practices* innerhalb des Banksystems zu suchen. So kann etwa die Bank, die als führend im Risikomanagement insgesamt oder in Teilbereichen gilt, als Benchmark definiert werden. Dies kann die Effektivität der konkreten Aufsichtsaktivitäten erhöhen, aber negative Wirkungen auf die Effizienz der Regulierung insgesamt haben: Ein solches Benchmarking kann kontraproduktiv im Hinblick auf die Erfassung der Spezifika jeder einzelnen zu beaufsichtigenden Bank sein, die ja im Zentrum der qualitativen Regulierung steht. Da die Benchmarks für die Banken nicht transparent sind, haben die Institute keine Orientierungspunkte dafür, wie sie ihr Risikomanagement verbessern können.<sup>35</sup> Außerdem kann ein Benchmarking im Hinblick auf *best practices* ernst zu nehmende Auswirkungen auf Wettbewerb und Innovation haben. Wenn neue und vielleicht bessere Systeme des Risikomanagements entstehen, könnten sie nicht in das angewendete Benchmarkingschema passen. Daher kann aufsichtsinternes Benchmarking nicht nur die Effizienz der Regulierung reduzieren, sondern auch den Innovationswettbewerb unter den Banken beeinträchtigen.

### Selbstüberschätzung

Der Einsatz von Heuristiken anstelle numerisch-exakter Bewertungsrichtlinien und Beurteilungskriterien ist in einem System qualitativer Regulierung notwendig. Aber Heuristiken sind immer auch Verzerrungen unterworfen. Eine Verzerrung, die oft mit der Entscheidungsfindung der Finanzanalysten verbunden ist, ist Selbstüberschätzung bzw. *overconfidence*. Sowohl verhaltensorientierte Wirtschaftswissenschaftler wie auch Wirtschaftspsychologen haben festgestellt, dass Selbstüberschätzung Menschen dazu verleitet, ihr Wissen und ihre Fähigkeit, komplexe Vorgänge steuern zu können, überzubewerten und Risiken zu unterschätzen.<sup>36</sup> Genauso wie bei der Finanzanalyse als Basis für Anlageentscheidungen, erfordert auch der Überwachungsprozess durch Aufsichtsanalysten die Beschaffung und Analyse von Informationen sowie die Entscheidungsfindung auf der Basis dieser Information. Selbstüberschätzung veranlasst jedoch Analysten häufig, die Genauigkeit ihrer Informationen falsch zu interpretieren und ihre Analysefähigkeit zu überschätzen.<sup>37</sup>

Was würde *overconfidence* bei Aufsichtsmitarbeitern bedeuten? Auf den ersten Blick könnte es helfen, die Effekte des *shirking*, des Herdenverhaltens und des Benchmarking zu überwinden. Aber auf den zweiten Blick ist die Selbstüberschätzung – eine spezifische Verzerrung bei der Entscheidungsfindung – offensichtlich keine brauchbare Basis, andere Verzerrungen zu heilen. Zudem ist *overconfidence* oft mit einer Kontrollillusion verbunden. Dies bedeutet, dass die mit übermäßigem Selbstvertrauen ausgestatteten Aufsichtsanalysten häufig in dem Glauben handeln werden, auf das Ergebnis unkontrollierbarer Vorgänge Einfluss zu haben – und das vielleicht sogar bei einer ernsthaften Bankenkrise. Da man voraussetzen kann, dass es weit mehr gesunde als gefährdete Institute gibt,

<sup>34</sup> Vgl. Paul (2001: 213f.).

<sup>35</sup> Vgl. Paul (2001: 214).

<sup>36</sup> Vgl. Nofsinger (2002: 9).

<sup>37</sup> Vgl. Glaser *et al.* (2003:10).

werden sich die Analysten diese Kontrollillusion im Hinblick auf die Stabilität aneignen. Somit dürften sie die Stabilität gefährdeter Banken überschätzen.

## Zusammenfassung

Aus Sicht der Einleger der Banken hat qualitative Regulierung offensichtlich Vor- und Nachteile. In diesem Beitrag ging es vornehmlich darum, die potenziellen Nachteile bzw. Negativwirkungen aufzuzeigen, weil die potenziellen Vorteile wesentlich häufiger referiert werden. Gleichwohl muss konzediert werden, dass es kein einfaches Bewertungsmodell gibt, um das Für und Wider qualitativer Bankenregulierung abzuwägen. Es ist offensichtlich, dass weitere Forschungen in diesem Gebiet erforderlich sind. Hierbei könnten einerseits analytische Modellierungen die Identifikation kritischer Prämissen der qualitativen Regulierung fördern und die Argumente pro und kontra schärfen. Andererseits könnten empirische Untersuchungen die Existenz der verschiedenen Wirkungen von qualitativer Aufsicht testen. Auf jeden Fall erscheint es angeraten, eine umfassende Perspektive einzunehmen, wenn man unterschiedliche Regulierungskonzeptionen gegeneinander abwägt. Insofern sollte der oben konstatierte Trend hin zu einer stärker qualitativen Aufsicht von einer kritischen Diskussion begleitet werden.

## Literatur

- BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basel 1988.
- BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *An Internal Model-based Approach to Market Risk Capital Requirements*. Basel 1995.
- BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *The relationship between banking supervisors and banks' external auditors*. Basel 2002.
- BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *The New Basle Capital Accord. Third Consultative Paper*. Basel 2003.
- BHATTACHARYA, S., A. W. A. BOOT und A. V. THAKOR. „The Economics of Bank Regulation“, *Journal of Money, Credit, and Banking* 30(4) (1998), 745-770.
- BOOT, A. W. A. und A. V. THAKOR. „Self-Interest Bank Regulation“, *American Economic Review* 83 (1993), 206-212.
- BÜSCHGEN, H. E. und C. J. BÖRNER. *Bankbetriebslehre*. Stuttgart <sup>4</sup>2003.
- CAMPBELL, T. S., Y.-S. CHAN und A. M. MARINO. „An Incentive-Based Theory of Banking Regulation“, *Journal of Financial Intermediation* 2 (1992), 255-276.
- DEWATRIPONT, M. und J. TIROLE. *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge, MA, und London 1999.
- DIAMOND, D. „Financial intermediation and delegated monitoring“, *Review of Economic Studies*, 59 (1984), 393-414.
- DIONNE, G. *The Foundations of Banks' Risk Regulation: a Review of the Literature*. Working Paper Nr. 03-46, CIRPÉE – Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économique et l'emploi. Montreal 2003.
- FRANKS, J. R., S. M. SCHAEFER und M. D. STAUNTON. „The Direct and Compliance Costs of Financial Regulation“, *Journal of Banking and Finance* 21 (1998), 1547-1572.
- GIAMMARINO, R. M., T. R. LEWIS und D. E. M. SAPPINGTON. „An Incentive Approach to Banking Regulation“, *Journal of Finance* 48 (1993), 1523-1542.

- GLASER, M., M. NÖTH und M. WEBER. *Behavioral Finance*. Working Paper Nr. 03-14, Sonderforschungsbereich 504, Universität Mannheim. Mannheim 2003.
- GREENBAUM, S. I. und A. V. THAKOR. *Contemporary Financial Intermediation*. Fort Worth, FL, 1995.
- HARTMANN-WENDELS, T., A. PFINGSTEN und M. WEBER. *Bankbetriebslehre*. Berlin und Heidelberg <sup>3</sup>2004.
- HELLWIG, M. „Systemic Aspects of Risk Management in Banking and Finance“, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 131 (1995), 723-737.
- MAILATH, G. J. und L. J. MESTER. „A Positive Analysis of Bank Closure“, *Journal of Financial Intermediation* 3 (1994), 272-299.
- NOFSINGER, J. R. *The Psychology of Investing*. Upper Saddle River, NJ, 2002.
- PAUL, S. „,Qualitative‘ Bankenaufsicht – ‚Königsweg‘ der Regulierung?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2 (2000), 281-299.
- PAUL, S. „Überwachung der Banken und marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten“, in: G. HOFMANN (Hrsg.). *Auf dem Weg zu Basel II*. Frankfurt am Main 2001, 199-221.
- RODRÍGUEZ, L. J. „International Banking Regulation. Where’s the Market Discipline in Basel II“. Policy Analysis, Nr. 455, The Cato Institute, Washington, D. C., 2002.