40 Jahre Bankenregulierung unter der Lupe

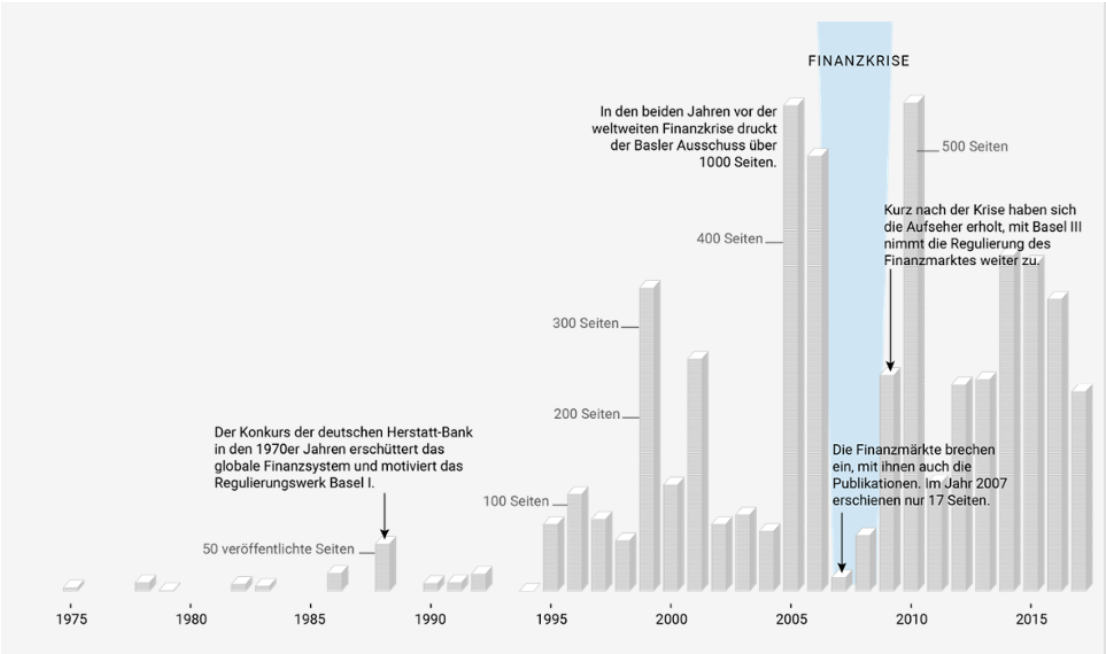
Die Worte, welche die nächste Finanzkrise verhindern sollen

von Marie-José Kolly, Jürg Müller, Simon Wimmer 10.8.2017, 05:30 Uhr
Seit der Finanzkrise vor zehn Jahren ist das Regulierungswerk um fast 3000 Seiten angewachsen. Doch was steht eigentlich in all diesen Dokumenten?

Politiker retten eine marode Bank mit Milliarden von Steuergeldern. Diese Geschichte wiederholt sich immer wieder – erst kürzlich in Italien. Auch hierzulande half in der jüngsten Finanzkrise der Staat aus und schnürte 2008 ein Rettungspaket für die Grossbank UBS. Genau solche Fälle soll eigentlich die Regulierung der Banken verhindern. Die Standards und Richtlinien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht spielen dabei eine zentrale Rolle.

Die NZZ hat dieses Regelwerk unter die Lupe genommen, und zwar alle 163 regulierenden Dokumente mit finalem Status, welche der Basler Ausschuss vor dem 31. Juli 2017 publiziert hat (siehe «Die Methodik im Detail» am Ende des Artikels). Besonders gewichtig sind die Regulierungswerke «Basel I» (1988), «Basel II» (2005) und «Basel III» (2010).

Als Erstes fällt auf, wie die Textmenge über die Jahre gewachsen ist. Die Grafik zeigt für gut 40 Jahre Bankenregulierung, wie viel Text der Basler Ausschuss pro Jahr neu publiziert hat.



Am Anfang stand ein Bankenkollaps

Die Publikationen vor 1988 bereiteten vor allem den «Basel Capital Accord» vor, heute bekannt als «Basel I». Die globale Kooperation, war wie so oft einer Krise geschuldet: 1974 hatte die deutsche Herstatt-Bank Insolvenz angemeldet. Es war damals die grösste Bankenpleite im Nachkriegsdeutschland. Die Bank war finanziell eng mit dem Ausland verflochten. Ihr Kollaps verursachte Schockwellen, die um die Welt gingen. So sassen die

Zentralbankchefs der wichtigsten Volkswirtschaften bald an einem gemeinsamen Tisch und arbeiteten den ersten «Basel Capital Accord» aus.

«Basel I» war allerdings kaum verabschiedet, da wurden Anfang der 1990er Jahre schon erste Ergänzungen und Anpassungen fällig. Rasch wurde klar, dass der Standard grundlegend überarbeitet werden musste. Denn Banken begannen, die Regeln von «Basel I» mit Finanzinnovationen kreativ zu umgehen – das Katz-und-Maus-Spielzwischen Finanzinstituten und Regulatoren hatte begonnen.

So erreichte die Regulierungswelle 1999 einen ersten Höhepunkt. Daran mitschuldig war auch der mittlerweile längst vergessene Millennium-Bug. Gleich in drei Dokumenten erörterten die Regulatoren die Auswirkungen der Jahrtausendwende auf die IT-Systeme und daraus resultierende Gefahren für die Finanzmarktstabilität.

Die Finanzkrise als Zäsur

In den 2000er Jahren kam es zu einer Flut von neuen Regulierungen: «Basel II» wurde ausgearbeitet, publiziert und in den Jahren danach konkretisiert. Allen Regulierungen zum Trotz stand das globale Finanzsystem dann doch kurz vor dem Kollaps.

In den Krisenjahren 2007 und 2008 regulierte der Basler Ausschuss zurückhaltend – die Vermutung liegt nahe, dass Regulatoren und Zentralbankchefs mit konkreten Krisenmassnahmen absorbiert waren und sich nicht noch mit abstrakter Bankenregulierung beschäftigen konnten. Kurz nach der Krise setzten sie sich aber wieder an den gemeinsamen Tisch. Das alte Regelwerk hatte schliesslich krachend versagt, und so wurde es Zeit für ein neues: «Basel III».

Ab diesem Zeitpunkt nahm die Regulierungsdichte rapide zu. Seit der Krise publizierte der Basler Ausschuss ganze 2795 Seiten – mehr als die Hälfte des gesamten Regelwerks, das über 2 Mio. Wörter auf 5440 Seiten umfasst. Die Regulierung hat damit ein gewaltiges Ausmass angenommen.

Kein einfacher Lesestoff

Erschwerend kommt hinzu, dass sich Banker und Juristinnen durch komplexen Text pflügen müssen. Die Sätze sind durchschnittlich 25,7 Wörter lang. Damit weisen sie häufig eine komplexe grammatische Struktur auf, was ihre Lesbarkeit erschwert. Zum Vergleich: Im British National Corpus, einer Textsammlung, die ein breites Spektrum des modernen britischen Englischen abdeckt, zählen Sprachwissenschafter durchschnittlich nur 21 Wörter pro Satz.

Ein Beispiel für die Komplexität der Bankenregulierung findet sich schon im allerersten Dokument, welches der Basler Ausschuss publizierte. Bereits sein zweiter Satz erstreckt sich über ganze 72 Wörter:

Report to the Governors on the

supervision of banks' foreign establishments

Introduction

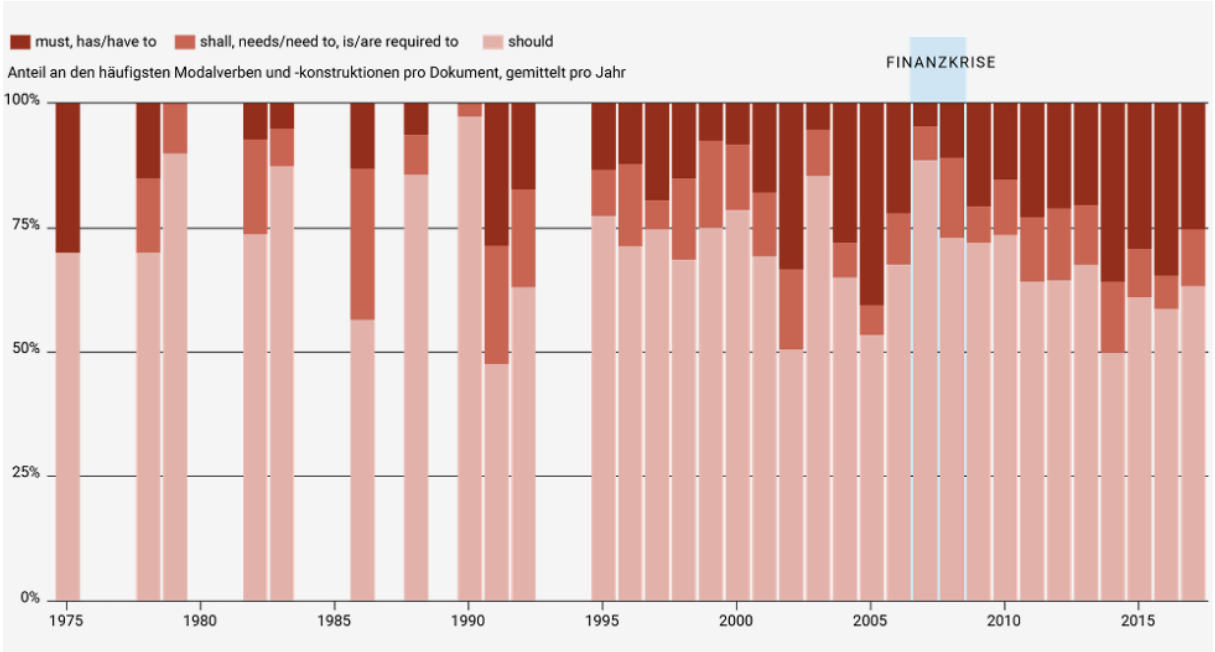
The object of this report is to set out certain guidelines for co-operation between national authorities in the supervision of banks' foreign establishments, and to suggest ways of improving its efficacy.

Three types of foreign banking establishment are distinguished: branches, which are integral parts of a foreign parent bank; subsidiaries, which are legally independent institutions incorporated in the country of operation and controlled by one foreign parent bank; and joint ventures, which are legally independent banks incorporated in the country of operation and controlled by two or more parent institutions, most of which are foreign and not all of which are necessarily banks.

Auszug aus dem sogenannten «Concordat» – dem ersten Dokument, das der Basler Ausschuss veröffentlichte. Der Text ist 1975 erschienen und legt die Grundlagen für die globale Koordination bei der Bankenregulierung. (Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich)

Wie viel Banken «sollen» und wie wenig sie «müssen»

In der regulierenden Textsammlung stösst man immer wieder auf das Wort «should» («sollten»). Von allen Wörtern tritt es, nach «Banken» und «Risiko», am dritthäufigsten auf – Funktionswörter wie «und», «die», «in» ausgeschlossen. Selbstverständlich geht es in regulierenden Dokumenten häufig darum, was Banken und andere Akteure tun sollen. Aber verpflichtende Verben kommen weit seltener vor: «must» («müssen») ist in der Textsammlung mit 5102 Vorkommen nicht einmal halb so häufig wie «should» (13 926 Vorkommen) vertreten.



Die Grafik zeigt Verben oder grammatische Konstruktionen, die einen bestimmten Grad an Notwendigkeit oder Verbindlichkeit ausdrücken. Weitere sogenannte Modalverben oder modale Konstruktionen, etwa «to be supposed to» («sollen»), «ought to» («sollen»), oder «to be obliged to» («gezwungen sein»), treten in der Textsammlung nur vereinzelt auf und wurden deshalb nicht in die Grafik aufgenommen (siehe «Die Methodik im Detail» am Ende des Artikels).

Im Jahr 2008 veröffentlichte der Basler Ausschuss nur zwei Dokumente, das längere erschien kurz nach dem Kollaps der Bank Lehman Brothers im September 2008. Es handelt sich um das Dokument der Textsammlung, das den höchsten Anteil an «should» enthält, gemessen an der Gesamtzahl der Wörter. Das Wort «must» tritt hier genau einmal auf:

govern such transfers. Realistic timelines for such transfers should be incorporated into liquidity modelling. Assets that are intended to be pledged for collateral in the event that back-up funding sources are utilised must be in a legal entity and location consistent with management's funding plans.

Testing, update and maintenance

121. CFPs should be reviewed and tested regularly to ensure their effectiveness and operational feasibility. Key aspects of this testing include ensuring that roles and responsibilities are appropriate and understood, confirming that contact information is up to date, proving the transferability of cash and collateral (especially across borders and entities) and reviewing that the necessary legal and operational documentation is in place to execute the plan at short notice. A bank should regularly test key assumptions, such as the ability to sell or repo certain assets or periodically draw down credit lines. Bank management should review all aspects of the plan following each exercise and ensure that follow up actions are delivered. Senior management should review and update the CFP at least every year for the board's approval, or more often as business or market circumstances change.

122. The CFP should be consistent with the bank's business continuity plans and should

Auszug aus den «Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision». (Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich)

Auch enthalten die Texte, welche Banken regulieren sollen, viele Gebote und nur wenige Verbote: Die Negationen «should not» («sollten nicht») und «must not» («dürfen nicht») stellen lediglich 3,7% der Vorkommen von «should» und «must», und «shall not» stellt 12,8% der Vorkommen von «shall».

Der grösste Teil der Bankenregulierung ist also lediglich als Empfehlung formuliert. Erklären lassen sich diese «sanften» Formulierungen wohl damit, dass es sich bei den analysierten Texten um internationale Standards und nicht um Gesetzestexte handelt. Die Vorschriften des Basler Ausschusses sind rechtlich nicht bindend. Sie müssen zuerst in nationales Recht gegossen werden, bevor sie auf die Banken anwendbar werden.

Immer neue Risiken entdeckt

Das nach «Banken» zweithäufigste Wort in der Textsammlung ist «Risiko». Inhaltlich drehen sich die regulierenden Texte also primär um Risiken, welche die Finanzinstitute in die Bredouille bringen könnten. Dabei liegt der Schwerpunkt auf folgenden fünf Risikotypen:

– Das **Kreditrisiko,** die «Mutter aller Finanzrisiken», bezeichnet die Gefahr, dass ein Gläubiger seinen Verpflichtungen nicht nachkommt – etwa wenn ein Hausbesitzer seine Hypothek nicht mehr bedienen kann.

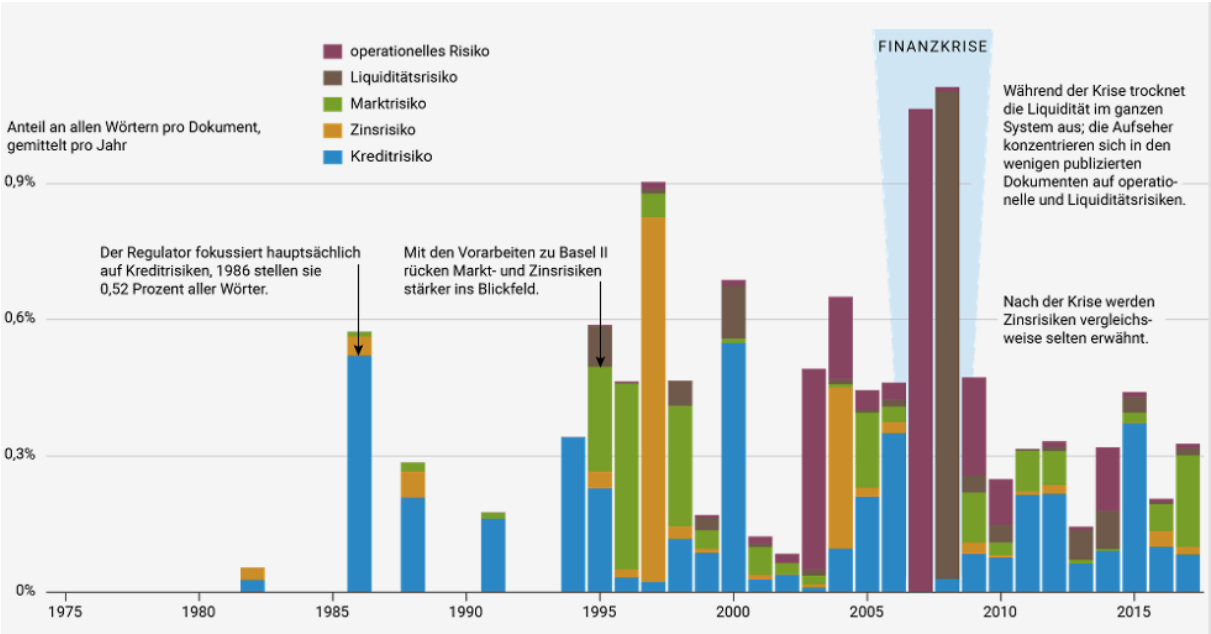
– Das Geschäftsmodell von Banken umfasst die Finanzierung langfristiger Projekte mit jederzeit abrufbaren Bankeinlagen. Das **Liquiditätsrisiko** benennt die Gefahr, dass eine solche kurzfristige Finanzierung austrocknet – wenn zum Beispiel bei einem «bank run» zu viele Anleger ihr Geld gleichzeitig abheben wollen.

– Dem **Zinsrisiko** setzt sich jeder aus, der ein festverzinsliches Wertpapier, etwa eine Obligation, hält. Fällt der Marktzins weit unter den in der Obligation festgelegten Zins, resultieren Verluste. Ein Beispiel sind festverzinsliche Hypotheken, die eine Bank mit kurzfristigen Einlagen finanziert.

– Das **Marktrisiko** ist generischer als die bisher betrachteten Risiken: Der Preis eines Wertpapiers auf einem Finanzmarkt kann jederzeit fallen – ausgelöst etwa durch einen Terrorangriff oder eine Naturkatastrophe. Der Halter des Wertpapiers erleidet dabei einen Verlust.

– Das **operationelle Risiko** ist nicht spezifisch auf Finanzinstitute gemünzt. Jede Firma ist der Gefahr von unternehmerischen Fehlern und Unfällen ausgesetzt – etwa ein Zusammenbruch der IT-Systeme oder Fehlverhalten von Mitarbeitern.

Über die Jahre stellen diese fünf Risikotypen je verschieden grosse Anteile an der Gesamtzahl der Wörter eines regulierenden Dokuments. Die Grafik zeigt gemittelte Anteile pro Jahr, also eine relative Grösse – die Höhe der Balken zeigt nicht die Anzahl Nennungen eines Begriffs. Dank der relativen Betrachtung kann gezeigt werden, wie wichtig ein Risikokonzept in einem Jahr war.



In den Dokumenten der 1970er und frühen 1980er Jahre sind die fünf prominentesten Risiken nur schwach vertreten – im ersten Dokument von 1975 kommt das Wort «Risiko» gar nicht vor. Später dominiert dann das Kreditrisiko bis in die Mitte der 1990er Jahren. Das erstaunt nicht: Es ist schliesslich ein klassisches Risiko von Banken.

Während der Finanzkrise von 2007/08 publizierte der Basler Ausschuss nur wenige Seiten. Diese drehten sich vorwiegend um operationelle Risiken (2007) und Liquiditätsrisiken (2008). Die Dokumente sind zwar keine direkte Reaktionen auf die Krise, allerdings wurde die Relevanz der publizierten Schriften durch die jüngsten Geschehnisse hervorgehoben:

vulnerable to liquidity risk,[2] both of an institution-specific nature and that which affects markets as a whole. Virtually every financial transaction or commitment has implications for a bank's liquidity. Effective liquidity risk management helps ensure a bank's ability to meet cash flow obligations, which are uncertain as they are affected by external events and other agents' behaviour. Liquidity risk management is of paramount importance because a liquidity shortfall at a single institution can have system-wide repercussions. Financial market developments in the past decade have increased the complexity of liquidity risk and its management.

2. The market turmoil that began in mid-2007 re-emphasised the importance of liquidity to the functioning of financial markets and the banking sector. In advance of the turmoil,

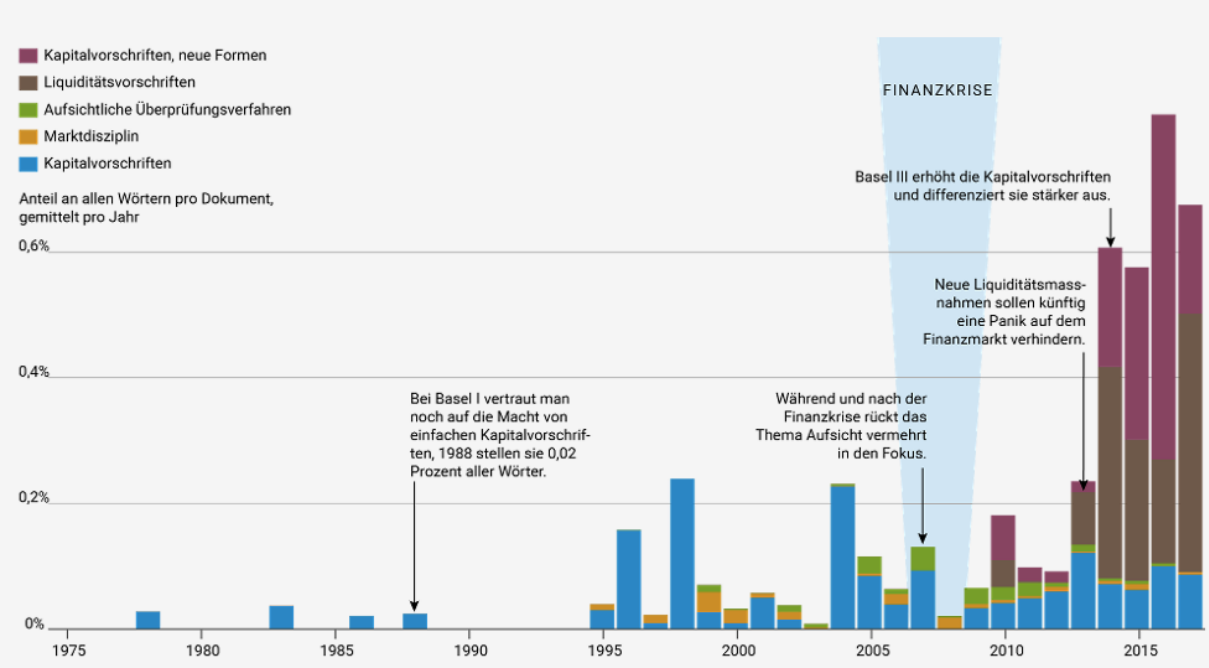
Auszug aus den «Principles for sound liquidity risk management and supervision», veröffentlicht im September 2008. Im selben Monat musste die Investmentbank Lehman Brothers Insolvenz anmelden. (Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich)

Relativ spät sind die operationellen Risiken dazugestossen, die eine Fülle von möglichen Bedrohungsszenarien abdecken. Das Muster über die Jahre zeigt, wie sich die Risikobetrachtung immer stärker ausdifferenziert hat. Überall drohen Gefahren. Der Regulator ist zunehmend versucht, jedes mögliche Risiko zu identifizieren – und in der Folge natürlich auch zu kontrollieren.

Wie mit den Risiken umgegangen wird

Unter den häufigsten Wortpaaren der Textsammlung findet sich der Ausdruck «risk management». Die Instrumente, welche der Basler Ausschuss zum Kontrollieren von Risiken beschreibt und bespricht, lassen sich in fünf Kategorien gliedern.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der verschiedenen Regulierungsinstrumente, deren Bedeutung insgesamt stark gewachsen ist. Sie stellen in den letzten vier Jahren einen erheblich grösseren Anteil an der Gesamtzahl der Wörter eines Dokuments als früher; die Grafik zeigt – wie jene zu den Risiken – die gemittelten Anteile pro Jahr.



Vor den 1990er Jahren standen **klassische Kapitalvorschriften** im Zentrum. Diese schreiben einer Bank vor, wie viel Eigenkapital sie halten muss. Dessen Höhe hängt von der Grösse der Bank ab – die Vorschrift hat also die Form einer Eigenkapitalquote. Schon früh führte man bei der Berechnung der Quote eine Risikoabstufung ein: Je riskanter die Positionen, die eine Bank hält, desto mehr Eigenkapital muss sie halten.

In den 1990er Jahren begann man damit, neue Instrumente einzuführen. So fusst «Basel II» auf drei Pfeilern: Kapitalvorschriften, aufsichtliche Überprüfungsverfahren und Marktdisziplin.

Die **aufsichtlichen Überprüfungsverfahren** bezeichnen sowohl Kontrollprozesse innerhalb der Bank als auch beim Regulator. **Marktdisziplin** soll durch Transparenz- und Offenlegungspflichten hergestellt werden. Wenn Investoren wissen, was in einer Bank vor sich geht, dann sanktionieren sie riskantes Verhalten aus eigenem Antrieb, so die Überlegung, die sich 2007 als falsch herausgestellt hat.

Nach der Finanzkrise ist das Thema Marktdiszplin denn auch in der Bedeutungslosigkeit verschwunden. Massiv an Bedeutung gewonnen haben hingegen Liquiditätsvorschriften («liquidity coverage ratio», «net stable funding ratio») und neue Kapitalvorschriften («leverage ratio», «total loss absorbing capacity», «countercyclical [capital] buffer», «capital conservation buffer»).

Der Aufstieg der **Liquiditätsvorschriften** ist nicht überraschend. Der Ursprung der Krise lag schliesslich in einer klassischen Panik im Schattenbankensektor: Finanzinstitute verloren innert kürzester Zeit ihre kurzfristige Finanzierung und mussten deshalb langfristige Finanzanlagen zu schlechten Konditionen veräussern. Mit den neuen Instrumenten soll ein solches Austrocknen der Liquidität künftig verhindert werden.

Auch die **neuen Kapitalvorschriften** sind eine Lehre aus der Krise, in der sich zeigte, wie rasch Banken in Schieflage geraten, wenn sie nicht genügend Eigenkapital halten. Seit «Basel III» erscheint in regulierenden Texten besonders die Höchstverschuldungsquote («leverage ratio») prominent:

Answer: The Basel III leverage ratio exposure measure treatment of assets that are subject to cash pooling positions (ie whereby corporate groups combine the credit and debit positions of various accounts into one account) must be determined in accordance with the first sentence of paragraph 12 of the Basel III leverage ratio framework. On this basis, the starting point is the exposure value as identified in the applicable accounting framework subject to the additional criteria of the second bullet of paragraph 12 and of paragraph 13 of the Basel III leverage ratio framework. Hence, the Basel III leverage ratio exposure measure must not be reduced through recognition of collateralisation, guarantees or risk mitigation purchased. Also, possible effects arising from netting of loans and deposits must be reversed, leading to an un-netted (gross) recognition of these exposures in the Basel III leverage ratio exposure measure.

Auszug aus einem FAQ-Dokument zu «Basel III», erschienen im April 2016. (Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich)

Die Höchstverschuldungsquote unterscheidet sich von früheren Kapitalvorschriften in ihrer Berechnung. Auch bei diesem Instrument geht es darum, eine gewisse Höhe an Eigenkapital sicherzustellen. Allerdings wird auf eine Risikobetrachtung weitmöglichst verzichtet. Vielmehr wird auf das ungewichtete Gesamtengagement (grob: die Bilanzsumme) abgestellt.

Das hat den Vorteil, dass Tricksereien rund um die Berechnung und Gewichtung von Risiken schwieriger werden. Um die Risikolage differenzierter darstellen zu können, erhielten die Banken mit «Basel II» bei der Risikogewichtung mehr Kompetenzen. In der jüngsten Finanzkrise stellte sich jedoch heraus, dass der Spielraum zu gross bemessen war. Die Banken unterschätzten ihre Risiken, und die risikogewichtete Kapitalquote stellte sich als schlechtes Regulierungsinstrument heraus. Im Rückblick erwies sich denn auch die Höchstverschuldungsquote als besserer Indikator dafür, ob eine Bank in Schieflage gerät oder nicht.

Allerdings muss das keinesfalls so bleiben. Vor der Finanzkrise von 2007/08 war die Höchstverschuldungsquote gerade nicht Teil der Regulierung, weshalb Banken auch keinen Anreiz hatten, die Messgrösse zu optimieren. Künftig dürften Finanzinstitute Wege finden, auch die neuen Kapitalvorschriften kreativ zu umgehen. Zudem

zeigt die ökonomische Theorie deutlich: Eine ungewichtete Kapitalquote verzerrt die Investitionsentscheide einer Bank; eine risikogewichtete Kapitalquote wäre eigentlich das bessere Instrument.

Die Komplexität kommt uns teuer zu stehen

Bisher hat sich das Regelwerk des Basler Ausschusses noch nie lange unverändert gehalten. Das war vor der jüngsten Finanzkrise so, und es ist nicht absehbar, dass sich das demnächst ändern würde. Immer wieder musste nachgebessert werden. Auch «Basel III» ist nicht ein radikaler Neuanfang, sondern ein massiver Ausbau des bestehenden Regelwerks. Damit hat die Bankenregulierung ein noch nicht gesehenes Ausmass an Komplexität erreicht.

Die hier untersuchten Texte des Basler Ausschusses werden jeweils auf nationaler Ebene in Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien umgesetzt. Unsere Analyse zeigt also nur die Spitze des Eisbergs. Das unterstreichen Zahlen von Thomson Reuters. Der Medienkonzern überwacht weltweit Anpassungen bei der Finanzmarktregulierung. In den Jahren 2015 und 2016 registrierte er durchschnittlich 200 regulatorische Änderungen pro Tag.

Diese Regelflut führt zu gewaltigen Kosten. Die Umsetzung neuer regulatorischer Vorschriften soll 2014 die Deutsche Bank 1,3 Mrd. € gekostet haben, und die US-Bank JP Morgan Chase soll deswegen zwischen 2012 und 2014 gut 13 000 zusätzliche Mitarbeiter eingestellt haben. Wer nun findet, die gutverdienenden Banken könnten diese Ausgaben schon stemmen, denkt nicht weit genug.

Zum einen treffen diese Kosten die ganze Finanzbranche und werden dementsprechend auf die Kunden abgewälzt. Zum anderen verhindern die hohen regulatorischen Hürden den Markteintritt neuer Firmen, der Wettbewerb wird erstickt. Beides führt dazu, dass Finanzdienstleistungen für Konsumenten und Firmen teurer werden. Die Kosten der Komplexität bezahlen am Ende wir alle.

Die Methodik im Detail

Auswahl der Texte
Die Datenbasis umfasst alle 163 «Standards», «Guidelines» und «Sound Practices» die der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht publiziert hat, jeweils die finale Fassung (Stand 31. Juli 2017). Bei weiteren Publikationstypen des Ausschusses handelt es sich nicht um regulierende, sondern um beschreibende oder andere Texte.

Analyse der Textmenge
Seiten wurden in den vom Basler Ausschuss publizierten PDF-Dokumenten gezählt. Vier der 163 Publikationen erschienen nicht als PDF-, sondern nur als HTML-Dokument auf der Website des Basler Ausschusses; hier gilt die entsprechende Anzahl Seiten in einem Word-Dokument mit Schrifttyp Times New Roman und Schriftgrösse 12.

Textanalyse: Satzlänge
Für die Berechnung der mittleren Satzlänge galt als Satz jeweils eine Wortfolge, auf die ein Punkt bzw. ein Frage- oder Ausrufezeichen und ein Leerzeichen folgt – so werden unter anderem Dezimalpunkte ausgeschlossen.

Textanalyse: Modalverben und -konstruktionen
Die Textsammlung wurde auf folgende Modalverben oder Modalkonstruktionen durchsucht: «must»; «has/have to»; «is/are [not] obliged to»; «is/are [not] required to»; «needs/need to»; «shall»; «is/are [not] supposed to»; «ought to»; «should».

Die Verben und Konstruktionen, welche für die Grafik (und damit für die Berechnung von Proportionen) gewählt wurden, kommen in der Textsammlung je über 100-mal vor; die anderen je weniger als 10-mal. Der Grad an Notwendigkeit oder Verbindlichkeit, der durch diese Modalverben oder -konstruktionen ausgedrückt wird, wurde einer Publikation der Harvard-Universität entsprechend dargestellt. Die Verben bzw. Konstruktionen wurden je pro Dokument gezählt und zu Kategorien summiert. Dann wurde der Anteil jeder Kategorie an der Gesamtzahl der gewählten Modalkonstruktionen berechnet, und pro Jahr ein gemittelter Wert über alle in diesem Jahr erschienenen Dokumente dargestellt.

Textanalyse: Risikotypen und Instrumente
Die Textsammlung wurde, wie auf Modalverben, ebenfalls auf Risikotypen und Instrumente hin untersucht, auch hier flossen jeweils verschiedene morphologische und orthographische Formen der Begriffe in die Suche mit ein. Eingang in die Grafik fanden:
– die fünf häufigsten Risikotypen der Textsammlung, nämlich Kreditrisiko («credit risk»); Marktrisiko («market risk»); operationelles Risiko («operational risk»); Zinsrisiko («interest rate risk»); Liquiditätsrisiko («liquidity risk»);
– die Instrumente, welche der Basler Ausschuss beschreibt, nämlich Kapitalvorschriften («capital requirements»); Marktdisziplin («market discipline»), aufsichtliche Überprüfungsverfahren («supervisory review»); Liquiditätsvorschriften («liquidity coverage ratio», «net stable funding ratio»); neue Kapitalvorschriften («leverage ratio», «total loss absorbing capacity», «countercyclical [capital] buffer», «capital conservation buffer»).

Pro Dokument wurde der Anteil jedes Risikotyps oder Instruments an der Gesamtzahl der Wörter berechnet; die Grafik stellt einen gemittelten Wert über die in einem Jahr erschienenen Dokumente dar. So ergibt sich die «Dichte» eines Begriffs in einem Dokument oder Jahr – unabhängig von der publizierten Textmenge.

Code
Der Code für die Textanalyse ist auf Github einsehbar: R-Code und Bash-Code.

Mitarbeit: David Bauer, Joana Kelén.