

# Reformbedarf in der EU-Bankenregulierung: Solvenz von Banken und Staaten entkoppeln

Von Johannes Pockrandt und Sören Radde

Jüngste Entwicklungen in Irland, Griechenland und Spanien zeigen: Finanzierungskrisen von Staaten gefährden deren Bankensektoren, Banken Krisen die Zahlungsfähigkeit ihrer Heimatstaaten. Diese Kopplung von Staats- und Bankensolvvenz wird durch den *Home Bias* im Staatsanleiheportfolio, also die exzessive Investition von Banken in heimische Staatsschuldentitel, noch verschärft. Diesem Zusammenhang tragen weder die geltende europäische Bankenregulierung Rechnung noch die Pläne zur Umsetzung von Basel III in der EU. Beide behandeln Staatsanleihen der Mitgliedstaaten pauschal als risikolose, hochliquide Anlagen und nehmen sie von Eigenkapitalunterlegungen sowie Größenbeschränkungen aus. Die künftige EU-Bankenregulierung sollte dies korrigieren. Dabei könnten EU-Staatsanleihen länderspezifische Risikogewichte erhalten. Zumindest in der Eurozone wäre jedoch eine strikte Beschränkung von Bankinvestitionen auf länderübergreifende staatliche Schuldentitel ohne länderspezifisches Risiko wirksamer. Der Vorzug dieser Reform: Sie ließe sich in verschiedensten Szenarien zur zukünftigen Staatsfinanzierung in der Eurozone integrieren.

Am 20. Oktober 2009, keine zwei Wochen nach dem Regierungswechsel in Griechenland, verkündet der neue Finanzminister ein Defizit von mindestens zwölf Prozent für das laufende Haushaltsjahr. Die griechische Regierung wird damit die Defizitgrenze für Eurostaaten massiv verletzen. Am 23. April 2010 ersucht sie offiziell um Finanzhilfen und erhält Kreditbürgschaften der Europäischen Union und des Internationalen Währungsfonds in Höhe von 110 Milliarden Euro. Am 9. März 2012 stimmt die Mehrheit der privaten Gläubiger Griechenlands einem teilweisen Schuldenschnitt zu. In der Folge veröffentlichen allein die vier wichtigsten griechischen Privatbanken – National Bank, Eurobank, Piräus und Alpha – Verluste von über 28 Milliarden Euro. Der griechische Staat hat den griechischen Bankensektor an den Rand des Zusammenbruchs geführt.

Am 31. März 2010 verkündet die Anglo Irish Bank den größten Verlust der irischen Unternehmensgeschichte. Das einstige Flaggschiff des irischen Bankensektors ist auf Grund gelaufen, und das trotz vorausgegangener milliardenschwerer Kapitalspritzen der irischen Regierung. Am 10. August 2010 billigt die Europäische Kommission temporäre Staatshilfen in Höhe von zehn Milliarden Euro. Bis zum Jahresende 2010 wird die Anglo Irish Bank das Dreifache an Staatsgeld erhalten haben, die Allied Irish Bank mehr als zehn Milliarden Euro, die Irish Nationwide Building über fünf Milliarden. Am 21. November 2010 schlüpft Irland unter den Rettungsschirm von EU und IWF. Mit insgesamt fast 64 Milliarden Euro wird die Rettung heimischer Banken das Land über 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts kosten. Der irische Bankensektor hat den irischen Staat in die Knie gezwungen.

Am 25. Mai 2012 bittet Bankia, die viertgrößte Bank Spaniens, die Regierung um Finanzhilfen in Höhe von 19 Milliarden Euro. Bisher hat Spanien den Weg unter den Rettungsschirm nicht angetreten. Doch es scheint zunehmend schwierig, den Teufelskreis aus Banken- und Staatsrisiko noch zu durchbrechen.

## Der Teufelskreis zwischen Banken- und Staatsrisiko

Wie die erwähnten Beispiele zeigen, sind die Kreditrisiken von Staaten und ihren heimischen Bankensektoren eng miteinander verknüpft und verstärken sich gegenseitig. Wie lässt sich dieser Teufelskreis erklären? Der Fall Griechenlands vergegenwärtigt, dass Banken als wichtige Investoren in Staatsanleihen von einem Ausfall von Staatsschulden durch direkte Verluste betroffen sind. Lange bevor es zu einem tatsächlichen Ausfall kommt, schlagen Schwierigkeiten bei der Refinanzierung von Staaten allerdings bereits auf die Refinanzierungsbedingungen des heimischen Bankensektors durch.<sup>1</sup> Banken nutzen langfristig laufende Staatsanleihen insbesondere als Besicherung für kurzfristige Kredite, mit denen Sie ihren Liquiditätsbedarf decken. Befürchten Investoren und Rating-Agenturen, dass Staaten ihre Schulden zukünftig nicht vollständig begleichen können, fällt das Kredit-Rating von Staatsanleihen. Damit sinkt ebenfalls der Besicherungswert von Staatsanleihen um einen sogenannten *haircut*. Haircuts werden auch bei der Kreditvergabe durch die Europäische Zentralbank an Geschäftsbanken im Rahmen der kurzfristigen *Main Refinancing Operations* (MRO) sowie der längerfristigen *Longterm Refinancing Operations* (LTRO) erhoben.<sup>2</sup> Ein schlechteres Rating von Staatsanleihen schmälert daher das Volumen besicherter Kredite und verschlechtert auf diese Weise die kurzfristigen Refinanzierungsmöglichkeiten der Banken. So steigt das Risiko aus der Fristentransformation schlagartig. Darüber hinaus kann eine Herabstufung des Ratings eines Staates ebenfalls eine Herabstufung der Kreditwürdigkeit heimischer Banken nach sich ziehen. Denn einerseits büßen etwa staatliche Garantien für einzelne Institute oder bestimmte Verbindlichkeiten des Bankensektors an Wert ein. Andererseits weckt eine Rating-Herabstufung auch Zweifel an der Fähigkeit eines Staates, systemische Finanzinstitute bei drohender Insolvenz zu retten. Damit entfällt eine implizite *Bail-out*-Garantie für diese Institute. Beide Effekte erhöhen die Refinanzierungskosten bei unbesicherten Krediten. Schließlich bergen Staatsschuldenkrisen erhebliche konjunkturelle Risiken, die den Bankensektor ebenfalls belasten. So können etwa steigende Inflationserwartungen aufgrund monetärer Staatsfinanzierung, der Rückgang staatlicher Nachfrage und Investitionen oder Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung die Konjunktur dämpfen und damit die Kreditnachfrage reduzieren.

Umgekehrt erhöht sich bei Problemen im Bankensektor auch das Kreditausfallrisiko, und damit steigen die Finanzierungskosten des Heimatstaates. Indirekt wird die Kreditwürdigkeit eines Staates geschwächt, wenn aufgrund von außerordentlichen Belastungen im Bankensektor das Kreditangebot sinkt. Eine Kreditverknappung dämpft insbesondere die Investitionstätigkeit und hat damit negative Wachstumseffekte, die ihrerseits die Steuereinnahmen reduzieren. Andererseits veranlasst die Angst vor einem Kollaps der Kreditversorgung Staaten auch dazu, ihre heimischen Banken durch Garantien, Ankäufe verlustträchtiger Assets oder Kapitalspritzen direkt zu stützen. Wie das Beispiel Irlands demonstriert, kann die damit einhergehende Belastung zu einer Finanzierungs Krise des Staates selbst führen, die ihrerseits durch die beschriebenen Kanäle die Refinanzierungskosten des Finanzsektors erhöht.

Diese wechselseitige Spirale der Kreditrisiken von Banken und Staaten spiegelt sich am Markt für Kreditausfallversicherungen, den sogenannten *Credit Default Swaps* (CDS), wider. In der Eurozone korrelieren die Prämien von Kreditausfallversicherungen für 5-jährige Anleihen von Banken und denen ihrer jeweiligen Heimatstaaten stark positiv (Abbildung 1). Dabei fällt auf, dass dieser Zusammenhang unabhängig vom Kredit-Rating der Staaten ist – er besteht gleichermaßen in den von der Schuldenkrise besonders betroffenen Staaten in der Peripherie der Eurozone (Spanien, Italien, Portugal, Griechenland), als auch in den mit hohem Rating ausgezeichneten Kernländern (Deutschland, Österreich, Niederlande, Frankreich). Obwohl sich die Niveaus der Ausfallrisiken dieser beiden Ländergruppen – und damit auch ihrer Bankensektoren – entkoppelt haben (Abbildung 2), stellen Staatsanleihen generell keine sichere Anlageklasse ohne Kreditrisiko dar.

Der unheilvolle Zusammenhang von Banken- und Staatsschuldenkrisen ließe sich entschärfen, wenn Banken ihre Staatsanleiheportfolios regional diversifizierten. Tatsächlich investieren Banken jedoch zum überwiegenden Teil in die Staatsanleihen ihres Heimatstaates und verstärken damit die Interdependenz zwischen Staats- und Bankenrisiko über die oben beschriebenen Kanäle.<sup>3</sup>

Dieser Zusammenhang lässt sich anhand von Stress-Test-Daten der Europäischen Bankenaufsicht (European Banking Authority, EBA) vom Dezember 2010 genauer untersuchen (Abbildung 3). Als Referenzgröße dient die Summe der von europäischen Banken gehaltenen

<sup>1</sup> Davies, M., Ng, T. (2011): The Rise of Sovereign Credit Risk: Implications for Financial Stability. BIS Quarterly Review, September 2011.

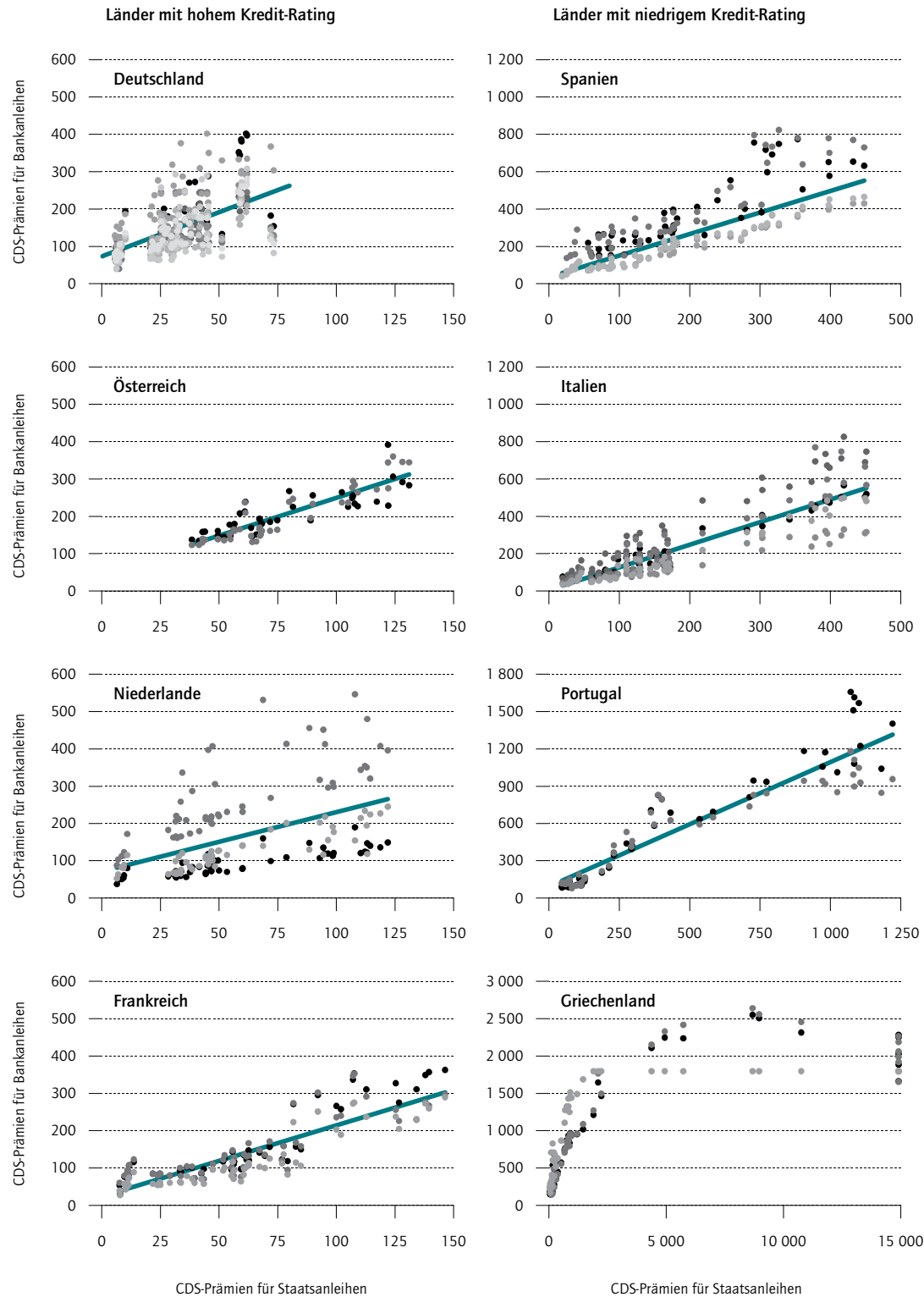
<sup>2</sup> Für die Haircuts der EZB auf verschiedene Anlageklassen und Kredit-Ratings siehe [www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/sp090728\\_1annex.en.pdf](http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/sp090728_1annex.en.pdf).

<sup>3</sup> Merler, S., Pisany-Ferry, J. (2012): Hazardous Tango: Sovereign-Bank Interdependence and Financial Stability in the Euro Area. Banque de France Financial Stability Review No. 16, April 2012.

Abbildung 1

**Korrelation zwischen CDS-Prämien<sup>1</sup> auf Staats- und auf Bankanleihen**

In Basispunkten

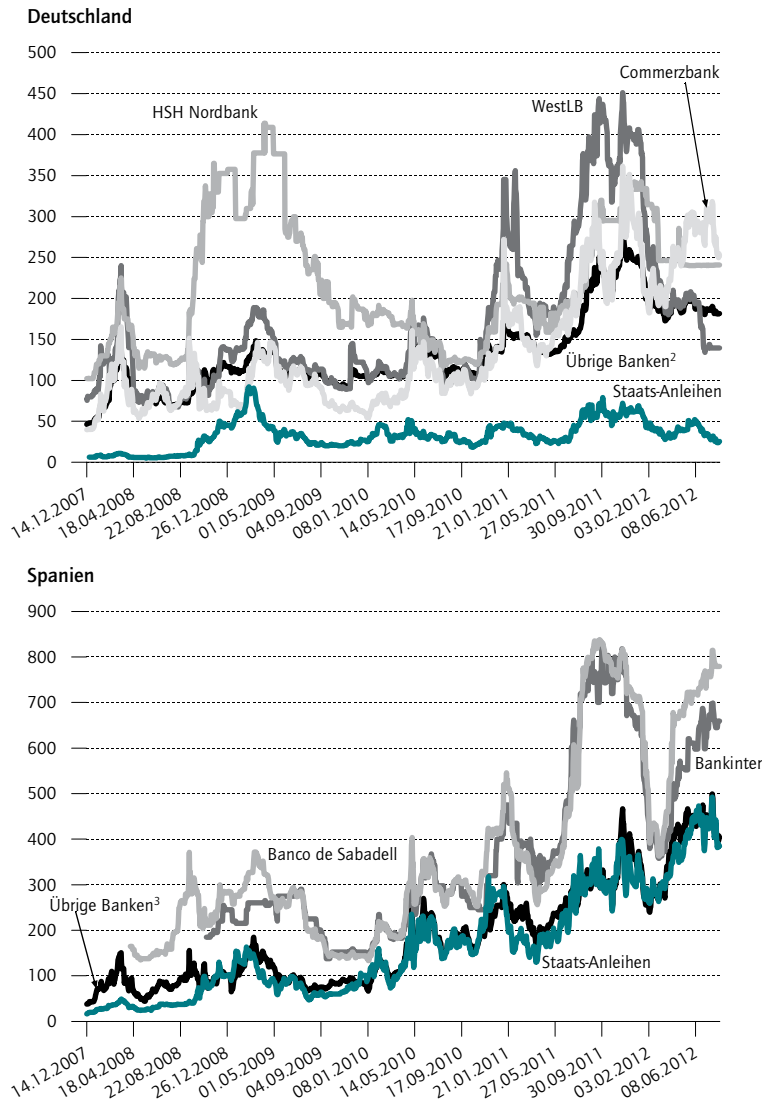


<sup>1</sup> Prämien von Kreditausfallversicherungen (CDS) auf 5-jährige Anleihen von Stress-Test-Banken und auf Staats-Anleihen ihrer Heimatstaaten, Monatsdurchschnitte des Zeitraums vom 14. Dezember 2007 bis 13. August 2012. Grauschattierungen repräsentieren unterschiedliche Banken.

Quellen: Datastream; Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 2

**CDS-Prämien<sup>1</sup> in Deutschland und Spanien**  
In Basispunkten



1 Prämien von Kreditausfallversicherungen (CDS) auf 5-jährige Anleihen.  
 2 Bayerische Landesbank, Deutsche Bank AG, Landesbank Baden-Württemberg, Landesbank Berlin, Nord LB zusammengefasst.  
 3 BBV Argentario SA und Banco Santander SA zusammengefasst.  
 Quellen: Datastream; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Euroländer mit hoher (Deutschland) und niedriger (Spanien) Kreditwürdigkeit haben sich hinsichtlich der Höhe der Ausfallrisiken entkoppelt.

nen europäischen Staatsanleihen (EU-Staatsschulden im EU-Bankensektor). Durchschnittlich entfielen 58 Prozent des europäischen Staatsanleiheportfolios auf das Heimatland des jeweiligen Bankensektors (Heimatanteil); in Ländern wie Deutschland lag dieser Anteil noch deutlich höher (73 Prozent). Dieses Maß ignoriert je-

doch, dass große EU-Länder mehr Schulden als kleine Länder begeben und ihr Anteil in einem EU-weit diversifizierten Bankenportfolio entsprechend größer ausfallen sollte. Wir korrigieren den Heimatanteil daher um den Anteil der Schulden des Heimatstaates an den EU-Staatsschulden, die vom europäischen Bankensektor gehalten werden. Übrig bleibt dann der sogenannte *home bias*. Dieser bemisst die Verzerrung des europäischen Staatsanleiheportfolios eines Bankensektors zugunsten des Heimatstaates. Selbst dieses korrigierte Maß zeigt eine durchschnittliche exzessive Verschuldung von 53 Prozent. Der Home Bias lag in den Krisenstaaten Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und Irland mit jeweils über 60 Prozent deutlich über dem Durchschnitt; in den Kernländern Deutschland, den Niederlanden, Frankreich und Österreich war der Home Bias dagegen unterdurchschnittlich.<sup>4</sup>

Aus den Staatsanleiheportfolios entstehen erhebliche Risiken besonders für jene Bankensektoren, die entweder schlecht kapitalisiert oder wenig diversifiziert sind. So lag der europäische Durchschnitt beim Anteil heimischer Staatsschulden am gesamten Eigenkapital (Tier 1-3) des jeweiligen Bankensektors bei 78 Prozent (Abbildung 4).<sup>5</sup> In Griechenland war er mit 180 Prozent am höchsten. Ein Schuldenschnitt von 50 Prozent hätte zu diesem Zeitpunkt also das Eigenkapital griechischer Banken um 90 Prozent reduziert.

Die mit steigendem Home Bias zunehmende Exponiertheit gegenüber einer Staatsschuldenkrise schlägt sich auch im Kreditrisiko und damit in der Höhe der CDS-Prämien einzelner Banken nieder (Abbildung 5).

**Staatsrisiken in der Bankenregulierung**

Die offensichtliche Interdependenz von Staaten- und Bankensolvvenz deutet auf die Risikohaftigkeit von Staatsfinanzierung als Teil des Geschäftsmodells europäischer Finanzinstitute hin – insbesondere in Bezug auf den jeweils nationalen Bankensektor. Sie weist auch auf die Notwendigkeit hin, die Zahlungsfähigkeit des Zentralstaats von der Zahlungsfähigkeit seines Bankensektors im Rahmen adäquater Regulierung zu entkoppeln und so das systemische Risiko sowohl für die nationale Volkswirtschaft als auch für das internatio-

<sup>4</sup> Im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise hat der Anteil ausländischer Käufer von Staatsanleihen in den betroffenen Ländern abgenommen. Ersetzt wurden ausländische Investoren insbesondere von heimischen Banken. Die Vermutung liegt nahe, dass politischer Druck zu dieser Entwicklung beigetragen hat. Vgl. Merler, S., Pisany-Ferry, J. (2011): Who's Afraid of Sovereign Bonds? Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/02.

<sup>5</sup> Diese Bemessungsgrundlage für das Eigenkapital ist sehr großzügig. Im Banken-Stress-Test der EBA von 2011 wurde lediglich das harte Kernkapital (Core Equity Tier 1) als voll verlusttragend anerkannt. Auf dieser Basis wäre die Exponiertheit gegenüber Staatsanleihen noch deutlich größer.

nale Finanzsystem einzudämmen. Vor diesem Hintergrund ist der Blick auf den unkritischen Umgang mit europäischen Staatsanleihen als Anlageprodukte in vergangener, aktuell geltender und in Verhandlung befindlicher Regulierung umso erstaunlicher. Dies wird an den für Staatsanleihen zentralen Bereichen der europäischen Bankenregulierung deutlich: den Eigenkapitalregeln, der Regulierung von Großkrediten und den Liquiditätsvorschriften.

### Eigenkapitalregeln

Der in der EU geltende Regelungsrahmen verpflichtet Finanzinstitute dazu, für von ihnen ausgegebene Kredite an andere Finanzinstitute, Unternehmen, Privatpersonen oder Staaten ein Mindestmaß an Eigenkapital vorzuhalten. Die Eigenkapitalreserven eines Instituts sollen unter anderem ermöglichen, Belastungen durch nicht bediente Kredite oder systemische Schocks zu verkraften, ohne dass die Finanzierung der Realwirtschaft unmittelbar eingeschränkt wird. Die Höhe des Eigenkapitals, das eine Bank vorhalten muss, richtet sich dabei grundsätzlich nach der Risikogewichtung eines Kredits, die sich von der Bonität des Kreditnehmers ableitet. Bei einer Risikogewichtung von 100 Prozent müssten gemäß der zweiten EU-Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirement Directive, CRD II) acht Prozent des Kreditvolumens als Eigenkapital vorgehalten werden. Aktuell erhalten Anleihen von Mitgliedstaaten der EU aber eine Risikogewichtung von null Prozent. Damit gelten europäische Staatsanleihen als risikofreie Anlageprodukte, die keiner Eigenkapitalunterlegung bedürfen.

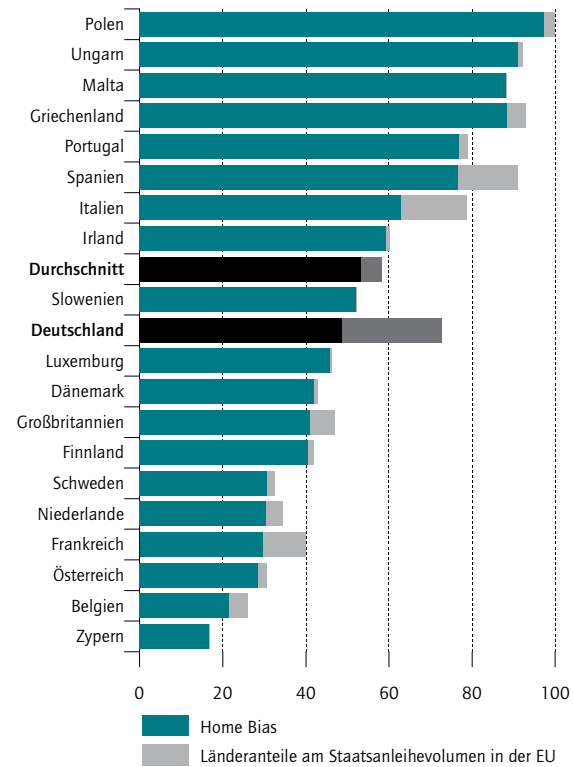
Die Eigenkapitalanforderungen an den europäischen Bankensektor orientieren sich an den Eigenkapitalvereinbarungen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS), weichen in zentralen Punkten jedoch von diesen ab. Die Basel-II-Regeln ermöglichen Finanzinstituten zwei Herangehensweisen an die Risikogewichtung von Staatsanleihen. Der IRB-Ansatz (Internal Ratings Based) überlässt Finanzinstituten selbst die Bewertung der Kreditwürdigkeit einzelner Staaten. Dabei wird jedoch ausdrücklich keine Nullgewichtung unterstellt. Vielmehr verlangt der IRB-Ansatz eine aussagekräftige Differenzierung von Risikogewichten anhand der jeweiligen Kreditausfallrisiken. Der Standardisierte Ansatz nimmt dagegen auf externe Kredit-Ratings Bezug und attestiert Anleihen von Staaten mit hohen Bonitätsnoten ein Risikogewicht von null Prozent.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Anleihen mit Bonitätsnoten AAA bis AA- erhalten ein Risikogewicht von null Prozent. A, BBB und BB+ erhalten respektive 20, 50 und 100 Prozent. Bonitätsnoten unterhalb von BB- bedeuten ein Risikogewicht von 150 Prozent.

Abbildung 3

### Home Bias im Staatsanleihenportfolio

In Prozent



Quelle: EBA 2011 Stress Test, Stand 31.12.2010; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

### Banken investieren bevorzugt in heimische Staatsanleihen.

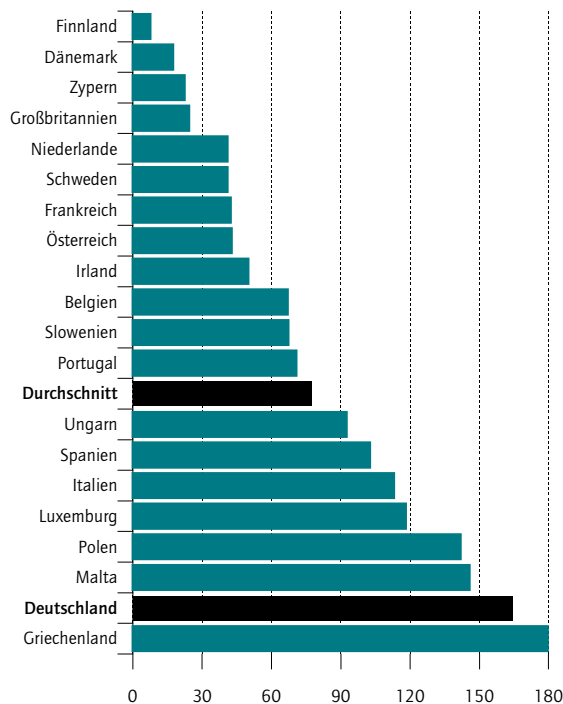
Die Umsetzung der Basel-II-Regeln in europäisches Recht erfolgte zunächst im Rahmen der ersten Eigenkapitalrichtlinie CRD I.<sup>7</sup> Sie modifiziert den Standardisierten Ansatz in Bezug auf Staatsanleihen entscheidend: Forderungen an den eigenen Zentralstaat und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten wird *unabhängig von ihrem Rating* eine Nullgewichtung zugewiesen, sofern sie auf die jeweilige Landeswährung lauten und in dieser Währung refinanziert sind.<sup>8</sup> Großbanken bewerten ihre Kreditrisiken in der Regel allerdings nach dem IRB-Ansatz. Dass auch sie Staatsschuldtiteln ein Nullgewicht zuweisen dürfen, geht auf eine weitere Ausnahmeregelung zurück: Auch wenn das Portfolio an For-

<sup>7</sup> Mit dem Terminus technicus CRD I werden nachträglich die Neufassung der Bankenrichtlinie (2006/48/EC) und die Neufassung der Kapitaladäquanzrichtlinie (2006/49/EC) bezeichnet.

<sup>8</sup> Siehe Richtlinie 2006/49/EC, Anhang I, Nummer 14 in Zusammenhang mit Richtlinie 2006/48/EC, Art. 78-83 und Anhang VI, Abs. 1.2, Punkt 4.

Abbildung 4

### Exposure gegenüber dem Heimatstaat<sup>1</sup> In Prozent



<sup>1</sup> Verhältnis heimischer Staatsanleihen zum Eigenkapital (Tier 1-3).

Quelle: EBA 2011 Stress Test, Stand 31.12.2010; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

#### Ausnahmen bei der Regulierung von Großkrediten erlauben hohe Exposure gegenüber dem Heimatstaat.

derungen gegenüber privaten Gegenparteien nach dem IRB-Ansatz bewertet wird, darf auf Staatsanleihen der modifizierte Standardisierte Ansatz angewandt werden. Auf diese Weise werden Forderungen an Mitgliedstaaten aus der Risikoperspektive systematisch privilegiert.<sup>9</sup>

In den folgenden Eigenkapitalrichtlinien CRD II<sup>10</sup> und CRD III<sup>11</sup> blieb die Nullgewichtung unberührt, und auch in den laufenden Verhandlungen zur Umsetzung der Basel-III Regeln im Rahmen des CRD-IV-Pakets wird sie nicht infrage gestellt.<sup>12</sup> Zwar verlangt Basel III eine Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen an Banken auf bis zu 10,5 Prozent der risikogewichteten Aktiva. Vor dem Hintergrund der Refinanzierungsschwierig-

keiten mehrerer Eurostaaten an den internationalen Anleihemärkten werden diese strengeren Anforderungen gemäß dem Umsetzungsvorschlag der Europäischen Kommission sowie den Kompromisstexten des Europäischen Parlaments und des Rates der Mitgliedstaaten allerdings nicht für Staatsanleihen gefordert.

### Regulierung von Großkrediten

Die Eigenkapitalvorschriften für europäische Banken gaben und geben diesen einen klaren Anreiz, eher in europäische Staatsanleihen als aus Risikoperspektive vergleichbare private Papiere zu investieren.<sup>13</sup> Dieses Investitionsverhalten wird durch die Regulierung von Großkrediten, das *Large Exposure Regime*, weiter befeuert. Gemäß der geltenden Umsetzung der Basel-II-Regeln in der CRD-I-Gesetzgebung ist der Kredit eines Finanzinstituts an einen einzelnen Kreditnehmer oder eine Kreditnehmereinheit dann ein Großkredit, wenn der Wert mindestens zehn Prozent der Eigenmittel des ausgebenden Finanzinstituts entspricht.<sup>14</sup> Großkredite sind zudem auf maximal 25 Prozent der Eigenmittel des begebenden Finanzinstituts begrenzt.<sup>15</sup> Allerdings steht es den Mitgliedstaaten frei, solche Kredite teilweise oder gänzlich von dieser Begrenzung auszunehmen, die nullgewichtete Forderungen an einen Zentralstaat oder eine Zentralbank darstellen.<sup>16</sup> Somit wird eine übermäßig große Exposure einzelner Banken gegenüber den Anleihen einzelner Staaten ermöglicht. Faktisch äußert sich diese vor allem in einer erheblichen Risikokonzentration auf die Heimatstaaten, dem Home Bias. Im Kommissionsentwurf für die CRD-IV-Gesetzgebung wird der regulatorische Umgang mit Großkrediten im Vergleich zur CRD-I-Regulierung nicht entscheidend verändert.<sup>17</sup> Die Ausnahme für nullgewichtete Staatsanleihen bleibt bestehen.<sup>18</sup> In den laufenden Verhandlungen setzt sich allein das Europäische Parlament in der Textfassung des Wirtschafts- und Währungsausschusses für den Hinweis ein, Finanzinstitute sollten keine disproportionalen Werte an Schuldtiteln eines einzelnen Staates halten. Zudem solle die Europäische Bankenaufsicht EBA Leitlinien für die angemessene Exposure gegenüber Staatsanleihen vorlegen.<sup>19</sup> Diese Forderung wird politisch jedoch kaum durchzusetzen sein.

<sup>13</sup> Vgl. Schäfer, D. (2011): Banken: Leverage Ratio ist das bessere Risikomaß. DIW Wochenbericht Nr. 46/2011.

<sup>14</sup> Siehe Richtlinie 2006/48/EC, Art. 108.

<sup>15</sup> Siehe ebenda, Art. 111, Abs. 1.

<sup>16</sup> Siehe ebenda, Art. 113, Abs. 3a.

<sup>17</sup> Siehe COM(2011) 452, Part III, Art. 384.

<sup>18</sup> Die Ausnahme für Staatsanleihen deckt auch die in der CRD IV modifizierte Begrenzung von Großkrediten auf den jeweils höheren Wert von entweder 25 Prozent des anrechenbaren Eigenkapitals oder 150 Millionen Euro ab. Siehe ebenda, Art. 389, Abs. 1a.

<sup>19</sup> Siehe ECON/7/07784, Art. 109, Abs. 4a.

<sup>9</sup> Siehe Richtlinie 2006/48/EC, Art. 76.

<sup>10</sup> Siehe Richtlinie 2009/111/EC.

<sup>11</sup> Siehe Richtlinie 2010/76/EU.

<sup>12</sup> Siehe COM(2011) 452, Art. 109, Abs. 4.

Zu offensichtlich sind die Widerstände verschiedener nationaler Delegationen in Parlament und Rat.

### Liquiditätsvorschriften

Die Umsetzung der Basel-III-Regeln im Rahmen des CRD-IV-Pakets wird europäische Banken ebenfalls dazu verpflichten, kurzfristige Liquiditätspuffer aufzubauen. Die Einführung der Liquiditätskennziffer LCR (Liquidity Coverage Ratio) soll sicherstellen, dass Banken durch das Vorhalten hochliquider Assets ihren Liquiditätsbedarf im Krisenfall über 30 Kalendertage hinweg decken können. Die LCR legt den Liquiditätsbedarf in Bezug auf ein von den Bankaufsichtsbehörden entworfenes Stress-Szenario fest, das auf institutionenspezifischen wie systemischen Schocks basiert. Zur Erfüllung der LCR werden Vermögensanlagen in zwei Kategorien unterteilt: hochliquide und weniger liquide. Staatsanleihen werden dabei als hochliquide deklariert und können in unbegrenztem Umfang in den Liquiditätspuffer eingehen. Weniger liquide Mittel dürfen nur bis zu 40 Prozent des Puffers ausmachen. Grundsätzlich enthält der Kommissionsentwurf zur Umsetzung der Liquiditätsvorschriften die Aufforderung an Finanzinstitute und Investmentfirmen, möglichst unterschiedliche Assets zur Deckung ihres kurzfristigen Liquiditätsbedarfs zu halten.<sup>20</sup> Eine konkrete Differenzierungsvorschrift enthält er aber ebenso wenig wie die Kompromisstexte des Parlaments oder des Rates. Aus der Einführung der LCR und insbesondere ihrer konkreten Ausgestaltung auf europäischer Ebene wird sich voraussichtlich ein weiterer Anreiz für europäische Banken ergeben, europäische Staatsanleihen zu kaufen und zu halten.

### Den Teufelskreis durchbrechen

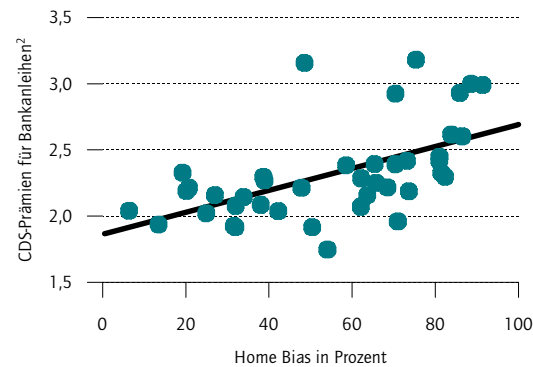
Nach der vorliegenden Evidenz ermöglicht die regulatorische Sonderstellung von Staatsanleihen immense Risikokonzentrationen im europäischen Bankensektor. Um die Wahrscheinlichkeit von Zwillingsskrisen von Banken und Staaten zu reduzieren, ist eine Abkehr von der gegenwärtigen Regulierungspraxis dringend geboten. Vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in der Eurozone sind weitreichende Reformen aktuell politisch aber schwer durchsetzbar. Dennoch sollte insbesondere der Abbau des Home Bias in der künftigen Bankenregulierung bereits angelegt sein.

Der systematischen Verharmlosung des Kreditausfallrisikos von EU-Mitgliedstaaten könnte bereits innerhalb des Baseler Regulierungsrahmens entgegen gewirkt werden. So sehen Basel II und III im IRB-Ansatz zur Bewertung von Kredit- und Marktrisiken bereits am

<sup>20</sup> Siehe COM(2011) 452, Part I, Erwägungsgrund 74.

Abbildung 5

### Home Bias und Bankenrisiko<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Korrelation zwischen Prämien von Kreditausfallversicherungen (CDS) auf 5-jährige Anleihen und dem Home Bias der jeweiligen Stress-Test-Bank.  
<sup>2</sup> Basispunkte logarithmiert.

Quelle: EBA 2011 Stress Test, Stand 31.12.2010; Datastream; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2012

Die Verzerrung zugunsten des Heimatstaates verschärft das Ausfallrisiko im Bankensektor.

Ausfallrisiko orientierte Risikogewichte vor. Diese wären auch unmittelbar für Staatsanleihen relevant. Allerdings müsste die Ausnahmeregelung gestrichen werden, die es Banken erlaubt, ihr Staatsanleiheportfolio von der internen Bewertung auszunehmen und eine pauschale Nullgewichtung anzuwenden.<sup>21</sup> Aus differenzierten Risikogewichten und entsprechenden Eigenkapitalanforderungen würde zumindest in derzeit überschuldeten EU-Mitgliedstaaten ein direkter Anreiz zur Risikostreuung im Staatsanleiheportfolio entstehen.<sup>22</sup> Gleichzeitig hätte eine solche Maßnahme starke Signalwirkung: Indem Staatsanleihen innerhalb der EU und insbesondere der Eurozone nicht länger als risikolose Anlagen behandelt würden, wäre der Markterwartung einer impliziten Bail-out-Garantie für diese Papiere der Nährboden entzogen.

Skeptiker einer solchen Risikodifferenzierung argumentieren nicht zu Unrecht, das Ausfallrisiko von staatlichen Verbindlichkeiten sei in der Praxis sehr viel schwe-

<sup>21</sup> Vgl. Hannoun, H. (2011): Sovereign Risk in Bank Regulation and Supervision: Where Do We Stand? Speech held at Financial Stability Institute High-Level Meeting, Abu Dhabi, UAE, 26. Oktober 2011, Bank for International Settlements.

<sup>22</sup> Für eine detaillierte Diskussion der Auswirkungen von differenzierten Risikogewichten auf die betroffenen Volkswirtschaften vgl. Kager, M. (2010): The Interaction Between Sovereign Debt and Risk Weighting under the CRD as an Incentive to Limit Government Exposures. Policy Department Economic and Scientific Policies, Europäisches Parlament.

rer zu bestimmen als jenes privater Gegenparteien.<sup>23</sup> Darüber hinaus stellt sie kein wirksames Mittel zur Eindämmung des Home Bias in Ländern mit sehr gutem Kredit-Rating dar. Eine wirksame ergänzende Maßnahme wäre daher die Aufhebung der Sonderbehandlung von Staatsanleihen in der Großkreditregulierung. Eine Begrenzung von Staatsanleihepositionen auf 25 Prozent der Eigenmittel würde nahezu alle europäischen Bankensektoren betreffen und eine Obergrenze für den Home Bias einziehen. Dies entspräche dem Geist der Forderung des Europäischen Parlaments zur Beschränkung der Risikoposition gegenüber einzelnen Staaten.

Eine weitere Entflechtung von Staats- und Bankenrisiken in der EU könnte mittels tieferer Eingriffe in die Staatsanleiheportfolios europäischer Banken gelingen. Mittels direkter Kontrolle könnten Banken zur regionalen Diversifizierung ihrer Portfolios gezwungen werden. So könnte das Volumen der Forderungen an den heimischen Zentralstaat sowie subsidiäre Verwaltungsebenen über das Large Exposure Regime hinaus gezielt begrenzt werden. Auf diese Weise ließe sich der Home Bias zurückführen. Über die Einhaltung dieser Vorschrift sollte eine supranationale Institution wie etwa die EBA wachen, um eine Gleichbehandlung der Banken aller Mitgliedstaaten zu gewährleisten, die allein aus dem Binnenmarktgedanken heraus unabdingbar ist. Allerdings wäre ein solches Vorgehen wohl mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden.

<sup>23</sup> Vgl. Frohn, B. (2010): The Interaction between Sovereign Debt and Risk Weighting Under the Capital Requirements Directive (CRD). Policy Department Economic and Scientific Policies, Europäisches Parlament.

Johannes Pockrandt ist Referent im Europäischen Parlament | johannes.pockrandt@ep.europa.eu

Die Gefahr von Zwillingsskrisen in einzelnen Staaten der Währungsunion könnte noch wirkungsvoller unterbunden werden, wenn lediglich staatliche Schuldtitel ohne *länderspezifisches* Risiko als wenig riskante und hochliquide Assets anerkannt würden. Entscheidend wäre dabei, dass diese Vermögensanlagen von allen Mitgliedstaaten gemeinschaftlich begeben werden. Eine gemeinsame Haftung wäre dagegen keine notwendige Voraussetzung. Solche gemeinsamen Anleihen ohne gemeinschaftliche Garantie wären etwa European Safe Bonds (ESBies).<sup>24</sup> Zweifelsohne hätten auch gemeinschaftlich garantierte Anleihen wie Forderungen an die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) beziehungsweise den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), Eurobonds oder Blue Bonds<sup>25</sup> den Vorzug, von länderspezifischen Risiken unabhängig zu sein. Dieser Nutzen gemeinschaftlich garantierter Anleihen wäre jedoch gründlich gegenüber den Kosten und möglichen Fehlanreizen einer Schuldengemeinschaft abzuwägen.<sup>26</sup> Der Charme einer regulatorischen Bevorzugung von oder gar Beschränkung auf länderunabhängige Anleihen in Bankportfolios liegt zuvorderst in ihrer Kompatibilität mit jedem Szenario der Staatsfinanzierung innerhalb der Eurozone, das gemeinsam begebene Anleihen vorsieht. Zugleich wäre den Mitgliedstaaten die Möglichkeit entzogen, ihre jeweiligen Bankensektoren einseitig zur Finanzierung laufender Haushaltsdefizite zu bewegen.

<sup>24</sup> Vgl. Euro-nomics (September 2012): euro-nomics.com/http://euro-nomics.com/2011/european-safe-bonds/.

<sup>25</sup> Vgl. Bruegel (Mai 2010): www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/403-the-blue-bond-proposal/.

<sup>26</sup> Eine ausführliche Diskussion der Risiken und institutionellen Herausforderungen auf dem Weg zu einer Schuldengemeinschaft geht allerdings über den Rahmen dieses Wochenberichts hinaus.

Sören Radde ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | sradde@diw.de

## NEED FOR REFORM OF EU BANKING REGULATION: DECOUPLING THE SOLVENCY OF BANKS AND SOVEREIGNS

**Abstract:** Recent developments in Ireland, Greece, and Spain have shown that sovereign debt crises endanger the solvency of domestic banking sectors, while banking crises in turn endanger the solvency of the domestic sovereign. This vicious circle between government and bank solvency is exacerbated by the home bias in banks' government bond portfolios, that is, the banks' excessive exposure to domestic government debt. Neither current European banking regulation nor plans to implement Basel III in the EU take this interdependence into account. Both treat government

bonds of member states as risk-free, highly liquid assets and exclude them from capital requirements and large exposure regimes. Future EU banking regulations should aim to remedy this. Consequently, EU government bonds could be given risk weights specific to each country. At least in the euro area, however, a strict limitation of bank investments to cross-border sovereign debt without country-specific risk would be more effective. The advantage of this reform is that it could be integrated into a variety of scenarios for future government refinancing in the euro area.

JEL: G18, G21, G32

**Keywords:** Basel III, Sovereign debt, Financial contagion, Diabolic loop





DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e. V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
79. Jahrgang

#### Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Dr. Martin Gornig  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spiëß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

#### Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert  
Nicole Walter

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Sebastian Kollmann  
Dr. Richard Ochmann  
Dr. Wolf/Peter Schill

#### Lektorat

Dr. Kerstin Bernoth  
Dr. Markus Grabka

#### Textdokumentation

Lana Stille

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-89789-249  
Nicole Walter  
Tel. +49-30-89789-250  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.  
ISSN 0012-1304

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.