

## Spieltheoretische Analyse

# Das Dilemma der Bankenaufsicht

Ein zentraler Grund für die aktuelle Finanzmarktkrise ist die Tatsache, dass viele Entscheidungen nicht nach ökonomischen, sondern nach politischen Gesichtspunkten getroffen werden. Ein sehr prominentes Beispiel hat man noch gut im Gedächtnis: Die „Bankgesellschaft Berlin“ war wegen politischer Interventionen in die Krise geraten. Banken sind aber nicht die einzigen Opfer von adversen Interventionen der Politik. Auch die Finanzaufsicht ist dem permanenten Druck der Politik ausgesetzt. Die Rolle der Aufsicht wird jedoch in den derzeitigen Analysen und Kommentaren zur Finanzkrise gar nicht oder nur selten angesprochen. Unser Beitrag schließt diese Lücke.

**W**ir konzentrieren uns auf die Rolle der Finanzaufsicht in der laufenden Krise. Der häufig wiederholte Vorwurf lautet: Das Chaos – beispielsweise bei der IKB, der Sachsen LB oder der WestLB – hätte vermieden werden können, wenn die Aufsicht (in Deutschland die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin) im Vorfeld genauer hingeschaut hätte. Die Kontrollaufgaben wurden von der Aufsicht nur halbherzig und unvollständig durchgeführt. Die Kompetenz wird ganz offen angezweifelt. So oder ähnlich wird argumentiert.

Diese Argumentation ist falsch. Wir betonen dagegen die fehlende Unabhängigkeit der staatlichen Aufsichtsbehörde von rein politischer Einflussnahme. Zwei Fragen sollen hier diskutiert werden:

- Was sind die Gründe für das schlechte Image der Finanzaufsicht?
- Welche institutionellen Änderungen sind erforderlich, um das schlechte Ergebnis der Aufsicht zu verbessern?

Wir plädieren dafür, die Unabhängigkeit der Aufsicht ohne jede Einschränkung wieder herzustellen. Dazu bietet die derzeitige Krise eine einmalige Chance, die genutzt werden muss. Es muss die kompromisslose Rückkehr zu rein ökonomischen Zielen durchgesetzt werden. Die Einflussnahme der Politik muss blockiert werden. Erst durch das Eingreifen der Politik entsteht eine Gemengelage mit unterschiedlichen Interessen. Wir zeigen anhand einer einfachen Spielanalyse, wie die unbefriedigende Ist-Situation korrigiert werden kann.

### Die Sicht der Spieltheorie

Die Spieltheorie analysiert strategisches Verhalten. Hier ist das Ergebnis für jeden

Spieler vom eigenen Verhalten und vom Verhalten der Gegenspieler abhängig. Ein Lehrbuchbeispiel ist die Zutrittsentscheidung eines Neulings in einen Markt. Sein Ergebnis hängt von Aktionen und Reaktionen ab. Insbesondere hängt es davon ab, wie die etablierten Anbieter auf den Zutritt reagieren. Auch unser Aufsichtsproblem ist durch das Zusammenspiel von Aktionen und Reaktionen charakterisiert.

Unsere Spieler sind die Aufsicht einerseits und die Banken andererseits. Um die Spielanalyse durchführen zu können, benötigen wir Angaben über Strategien, Ergebnisse und Bewertungen des Verhaltens der Spieler. Für die Aufsicht existieren zwei Strategien: „Strenge Kontrolle (S)“ und „Weiche Kontrolle (W)“. Auch die Banken haben genau zwei Strategien: „Kooperieren mit der Aufsicht (K)“ und „Nicht Kooperieren mit der Aufsicht (N)“. Aus den Strategien der Spieler ergeben sich die vier Strategiekombinationen SK, SN, WK und WN.

Die zentrale Frage liegt auf der Hand: Welche der Strategiekombinationen ist die beste, die zweitbeste und so weiter. Es ist klar, dass es keine allgemeingültige Rangordnung bei den Bewertungen der Strategiekombinationen geben kann. Jeder Spieler hat sein eigenes Bewertungsmuster. Ein aggressiver Typ hat eine andere Rangordnung als ein kooperativer Typ. Diese Unterscheidung verwenden wir bei der Typenklassifikation der Banken. Es gibt kooperative und aggressive Banken.

Bei der Aufsicht unterscheiden wir ebenfalls zwei Typen oder Fälle. Der erste Typ ist der Repräsentant für die „alte Ordnung“; der zweite Typ ist der Repräsentant für die „neue Ordnung“. Der erste Typ ist politischer Einflussnahme ausgesetzt, der zweite Typ agiert in politischer Unabhängigkeit. Ohne das Hemmnis politischer Zielvorgaben gelingt es nur dem zweiten Typ das unbefriedigende Ergebnis beim Kontrollverhalten zu überwinden.

„Alte Ordnung“ der Aufsicht

► Tab. 01

(1)	WK = Weiche Kontrolle/Kooperation
(2)	SK = Scharfe Kontrolle/Kooperation
(3)	WN = Weiche Kontrolle/Keine Kooperation
(4)	SN = Scharfe Kontrolle/Keine Kooperation

Rangordnung einer „aggressiven Bank“

► Tab. 02

(1)	WN = Weiche Kontrolle/Nicht Kooperation
(2)	SN = Scharfe Kontrolle/Nicht Kooperation
(3)	WK = Weiche Kontrolle/Kooperation
(4)	SK = Scharfe Kontrolle/Kooperation

## Bewertungen bei alter Ordnung

Wir beginnen mit der „alten Ordnung“. Aus Sicht der Aufsicht müssen die Strategiekombinationen so sortiert werden, dass eine eindeutige Rangordnung die Folge ist. Mit „(1)“ wird das beste Ergebnis; mit „(4)“ wird dies schlechteste Ergebnis bezeichnet. Die in ► **Tab. 01** dargestellte Rangordnung möge gelten.

Für die Aufsicht ist Kooperation die beste Strategie. Sie steht ganz oben in der Rangordnung. Ferner gilt, dass aus der Sicht der Aufsicht „weiche Kontrolle“ besser ist als „scharfe Kontrolle“. Diese Rangordnung reflektiert die politische Einflussnahme. Kein Kontrolleur würde von sich aus diesem Ranking zu stimmen; er würde lieber den gesetzlichen Auftrag voll erfüllen und scharf kontrollieren. Alles andere ist für ihn Verschwendung von Zeit und Geld. Wenn dennoch „weiche Kontrolle“ an der Spitze steht, so kann das nur als Resultat externer Interventionen zustande gekommen sein. Die externen Instanzen sind bei uns die politischen Interessengruppen. Bei „weicher Kontrolle“ können politische Eingriffe verdeckt werden. Die wahren Gründe werden natürlich nie explizit genannt. Als Begründung für die „weiche Kontrolle“ wird davon gesprochen, dass sie weniger

### Rangordnung einer „kooperativen Bank“

► **Tab. 03**

(1)	WK = Weiche Kontrolle/Kooperation
(2)	SK = Scharfe Kontrolle/Kooperation
(3)	WN = Weiche Kontrolle/Nicht Kooperation
(4)	SN = Scharfe Kontrolle/Nicht Kooperation

### Alte Ordnung/Aggressive Bank

► **Tab. 04**

		Bank	
		K	N
Aufsicht	S	(2; 4)	(4; 2)
	W	(1; 3)	(3; 1)

kostspielig und weniger störend für den Geschäftsablauf ist.

Im nächsten Schritt muss die Rangordnung für die Banken festgelegt werden. Es gibt aggressive und kooperative Banken. ► **Tab. 02** und ► **Tab. 03** stellen für jeden Bankentyp das Bewertungsmuster

vor. Auch hier steht „(1)“ für das beste Ergebnis; „(4)“ steht für das schlechteste Ergebnis.

Ein Vergleich der beiden Tabellen zeigt, dass eine „aggressive Bank“ nicht kooperiert; also stehen die Ergebnisse mit „N“ an der Spitze der Rangordnung. Bei den

## TICKER +++ TICKER +++ TICKER+++ TICKER +++ TICKER

### +++ Kunden achten beim Versicherungsabschluss vor allem auf Service:

Wie aus einer Untersuchung des Bundesverbandes Deutscher Versicherungskaufleute e. V. (BVK) hervorgeht, ist „Service“ das wichtigste Entscheidungskriterium beim Abschluss einer Versicherung. Demnach ist für 56,3 Prozent der Kunden die Entscheidung für oder gegen ein Produkt unter anderem von Serviceaspekten abhängig. Weitere wichtige Einflussfaktoren sind die Empfehlungen des Versicherungsvertreters (35,4 Prozent), die Produktleistungen (32,5 Prozent) und ein ausgewogenes Preis-/Leistungsverhältnis (32,3 Prozent). Allein preisorientiert entscheiden laut der Studie dagegen lediglich 6,5 Prozent der Kunden. Für die Analyse wurden insgesamt 1.542 einzelne Beratungsfälle ausgewertet, die von 870 Versicherungsvermittlern dokumentiert wurden. +++ **bAV – Trend zu beitragsorientierten Zusagen:** Laut einer Studie der Unternehmensberatung Rauser Towers Perrin haben Unternehmen in den europäischen Industrienationen ihre betriebliche Altersversorgung (bAV) in den letzten fünf Jahren intensiv auf den Prüfstand gestellt. Die Studie belegt, dass sich die bAV in Deutschland inzwischen als fester Bestandteil der Gesamtvergütung etabliert hat. So bieten insgesamt 93 Prozent der befragten deutschen Unternehmen allen Mitarbeitern betriebliche Versorgungsleistungen an. Insgesamt zeigt die Analyse dynamische Veränderungen der betrieblichen Versorgungslandschaft. Über 65 Prozent der befragten HR- und bAV-Verantwortlichen bestätigen, dass sie in den letzten fünf Jahren neue Versorgungszusagen eingeführt haben. Nicht zuletzt unter Risikomanagement-Aspekten hat sich über die Hälfte dabei für eine beitragsorientierte Zusage entschieden, weil dadurch die finanziellen Risiken für die Unternehmen langfristig besser kalkulierbar sind. +++ **Verbraucher misstrauen**

**Assekuranz:** Gemäß einer Studie des Instituts für Versicherungswirtschaft (I.VW) der Universität St. Gallen und der Unternehmensberatung von IBM bringen nur 40 Prozent der europäischen Verbraucher der Versicherungswirtschaft Vertrauen entgegen. Für die Studie wurden 2.400 Personen in Großbritannien, Deutschland, Schweiz, Frankreich, Dänemark und den Niederlanden befragt. +++ **Deutscher Buy-Out-Markt auf Platz zwei in Europa:** Laut dem „CMBOR-Report“ von Deloitte und Barclays Private Equity erreichte das Dealvolumen auf dem deutschen Buy-Out-Markt im letzten Jahr mit 26,5 Mrd. Euro einen neuen Höchststand. Im Vorjahr hatte es noch 23,5 Mrd. Euro betragen. Deutschland folgt damit dem europäischen Gesamttrend: 2007 waren zwar weniger Deals (1436 statt 1482) zu verzeichnen, aber das Volumen konnte trotzdem von 170 auf 171,4 Mrd. Euro gesteigert werden. In Deutschland ist die Dealanzahl ebenfalls leicht von 163 auf 135 gesunken, aber dank des gesteigerten Dealvolumens belegt Deutschland nach Großbritannien Rang zwei in Europa. Dies spiegelt sich auch bei der Anzahl der so genannten Mega-Deals, d. h. der Transaktionen über eine Milliarde Volumen, wider. Hier konnte Deutschland mit Großbritannien gleichziehen, beide Länder hatten im letzten Jahr neun Transaktionen dieser Größenordnung zu verzeichnen. Im Gegensatz zum Vorjahr dominierten in Europa überraschend Deals aus der Handelsbranche das Wachstum – der Handel konnte sein Volumen verdreifachen. Wie schon in 2006 belegt das produzierende Gewerbe den zweiten Platz, wenn auch mit geringerem Volumen, aber dafür mit der größten Anzahl. Abgeschwächt hat sich das Wachstum bei der TMT (Technologie, Medien und Telekommunikation)-Branche, wo die Volumina sogar unter den Wert aus dem Jahr 2005 zurückfielen. +++

„kooperativen Banken“ stehen im Gegensatz dazu die Ergebnisse mit „K“ an der Spitze der Liste.

Die Bewertungsordnung der Aufsicht aus ► **Tab. 01** muss jetzt mit den Ordnungen der beiden Banktypen aus ► **Tab. 02** und ► **Tab. 03** kombiniert werden. Dies liefern ► **Tab. 04** und ► **Tab. 05**. In jeder Box der Matrizen stehen zwei Ordnungszahlen aus ► **Tab. 01** bis ► **Tab. 03**. Die erste Zahl gilt für den Zeilenspieler „Aufsicht“, die zweite Zahl gilt für den Spaltenspieler „Bank“.

### Kontrollverhalten bei alter Ordnung

Die zentralen Fragen lauten: Welches Ergebnis wird in ► **Tab. 04** gewählt? Welches Ergebnis wird in ► **Tab. 05** gewählt? Die Lösung ist jeweils das Nash-Gleichgewicht. Dies ist eine Strategiekombination, von der kein Spieler abweicht, wenn der andere Spieler an seiner Strategie festhält. Die beste Lösung in ► **Tab. 04** ist WN = (3; 1). Die Aufsicht wird nicht von WN auf SN abweichen, weil sie sich nicht von Platz 3 auf Platz 4 verschlechtern will. Auch wird die Bank nicht von WN auf WK abweichen, weil sie sich sonst von Platz 1 auf Platz 3 verschlechtert. Also ist WN=(3; 1) eine stabile Lösung.

In ► **Tab. 05** ist das Nash-Gleichgewicht WK=(1; 1). Hier ist das Ergebnis nicht überraschend, weil beide Spieler eine völlig identische Bewertungsordnung haben. In jeder Box der Matrix stehen an erster und zweiter Stelle die gleichen Ordnungszahlen.

Die beiden Lösungen der „alten Ordnung“ sind also WN oder WK. In jedem Fall wird die Aufsicht die W-Strategie wählen. Die W-Strategie ist die angesprochene „weiche Kontrolle“; man kann von einem „Anpassungskurs“ oder „Appeasement“ sprechen. Dabei ist es gleichgültig, ob auf der Gegenseite eine „aggressive Bank“ oder eine „kooperative Bank“ steht. Jede Abweichung von der W-Strategie führt für die Aufsicht zu einer schlechteren Lösung. Die W-Lösung ist also nicht der Ausdruck von einem Kontrollversagen. Es handelt sich bei der gegebenen Bewertungsordnung schlicht und einfach um die beste Lösung. Diese Lösung resultiert aus der Tatsache, dass in ► **Tab. 01** „weiche Kontrolle“ besser ist als „scharfe Kontrolle“. Wir hatten diese Rangordnung der Tatsache zugeschrieben, dass die Poli-

### Alte Ordnung/Kooperative Bank

► **Tab. 05**

		Bank	
		K	N
Aufsicht	S	(2; 2)	(4; 4)
	W	(1; 1)	(3; 3)

### „Neue Ordnung“ der Aufsicht

► **Tab. 06**

(1)	SK = Scharfe Kontrolle/Kooperation
(2)	WK = Weiche Kontrolle/Kooperation
(3)	SN = Scharfe Kontrolle/Nicht Kooperation
(4)	WN = Weiche Kontrolle/Nicht Kooperation

### Neue Ordnung/Aggressive Bank

► **Tab. 07**

		Bank	
		K	N
Aufsicht	S	(1;4)	(3;2)
	W	(2;3)	(4;1)

### Neue Ordnung/Kooperative Bank

► **Tab. 08**

		Bank	
		K	N
Aufsicht	S	(1;2)	(3;4)
	W	(2;1)	(4;3)

tik interveniert und damit Verzerrungen herbeigeführt hatte.

### Bewertungen bei neuer Ordnung

Was ist zu tun, damit die kritisierte W-Lösung nicht eintritt. Die Antwort auf

diese Frage lautet: Die „alte Rangordnung“ der Aufsicht muss geändert werden. Das geht im Prinzip sehr einfach. An die Stelle der ► **Tab. 01** muss die „neue Ordnung“ aus ► **Tab. 06** treten. Diese „neue Ordnung“ ist frei von politischer Bevormundung.

Bei einem Vergleich von ► **Tab. 06** und ► **Tab. 01** sieht man, dass (1) und (2) sowie (3) und (4) jeweils die Plätze getauscht haben. Die neue Bewertungsordnung in ► **Tab. 06** reflektiert ein neues Selbstverständnis der Aufsicht. Die „alte Rangordnung“ basierte auf einer politisch motivierten „Appeasement Logik“: Dabei lautete die Devise: „Nur nicht zu genau hinschauen“. Aus diesem Bewertungsmuster folgte genau die oben gefundene W-Strategie. In der „neuen Ordnung“ wird „weiche Kontrolle“ als dominierende Strategie aufgegeben: Wenn kontrolliert werden soll, dann ist es das Beste, scharf zu kontrollieren; alles andere ist Verschwendung von Zeit und Geld. Die ökonomischen Aspekte treten jetzt in den Vordergrund. Die geänderte Bewertungsordnung der Aufsicht führt zu neuen Lösungen.

Mit der „neuen Ordnung“ haben ► **Tab. 04** und ► **Tab. 05** keinen Erklärungswert mehr. Die neuen Tabellen haben die Nummern 7 und 8. ► **Tab. 07** erhält man aus der Kombination von ► **Tab. 06** mit ► **Tab. 02**. Analog dazu folgt ► **Tab. 08** aus ► **Tab. 06** und ► **Tab. 03**. □

### Fazit: Kontrollverhalten bei neuer Ordnung

Auch jetzt lauten die zentralen Fragen wieder. Welche Strategiekombination ist die beste in ► **Tab. 07**? Welche Strategiekombination ist die beste in ► **Tab. 08**? Die Nash-Gleichgewichte sind  $SN=(3; 2)$  in ► **Tab. 07** und  $SK=(1; 2)$  in ► **Tab. 08**. Der Leser kann leicht überprüfen, dass keiner der Spieler seine Situation durch ein einseitiges Abweichen von den genannten Lösungen verbessern kann. Damit sind  $SN$  und  $SK$  die gesuchten Lösungen. Auffallend ist hier, dass die Aufsicht immer die S-Strategie, die „strenge Kontrolle“, wählen wird. Dabei ist es gleichgültig, ob „aggressive Banken“ oder „kooperative Banken“ auf der Gegenseite stehen. In jedem Fall haben wir erreicht, dass die Aufsicht immer die höchste Kontrollintensität wählen wird. Die Vorwürfe halbherziger Motivation oder fehlender Kompetenz sind vom Tisch. Das neue Verhaltensmuster basiert allein auf der Änderung der Bewertungsordnung der Aufsicht. Die ökonomischen Gesichtspunkte haben aus Sicht der Aufsicht eindeutig erste Priorität; politische Gesichtspunkte sind jetzt sekundär.

Der Beitrag zeigt, dass die kritisierte Kontrollpraxis der Aufsicht das Resultat politischer

Vorgaben war. Man kann auch sagen: Der Wirkungsgrad der Aufsicht war das Resultat fehlender Unabhängigkeit. Wenn man der Aufsicht eine „Soft-Strategie“ vorschreibt, darf man sich nicht wundern, wenn das Resultat unbefriedigend ist. Das Ergebnis erinnert an die permanente Diskussion über die politische Unabhängigkeit von Zentralbanken. Das Erfolgsgeheimnis der „alten“ Bundesbank war die praktizierte Unabhängigkeit. Die Schwäche des französischen Franc basierte in der Vor-Euro-Zeit gerade auf der Tatsache, dass die französische Zentralbank immer wieder dem Druck der Regierung ausgesetzt war. Damit ist Kern der ganzen Diskussion um den Wirkungsgrad der Aufsicht offen gelegt: Politisch induzierte Verzerrungen der Zielvorstellungen der Aufsicht müssen geradezu zwangsläufig zu schlechten Ergebnissen führen. Verschließt man den Blick nicht vor der politischen Praxis, ist allerdings stark zu bezweifeln, ob die Politik jemals zu diesem ganz offensichtlichen Kern des Kontrollproblems vorstoßen kann.

#### Autoren:

**Dr. Volker Bieta** ist Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Dresden.

**Prof. Dr. Hellmuth Milde** ist Gastprofessor an der Universität Luxemburg.

Anzeige

## Berufsbegleitender Studiengang

### MASTER OF RISIKO- & COMPLIANCEMANAGEMENT (M.A.)

**dimt**

Zielgruppe:	Geschäftsführer, Steuerberater, Ingenieure und Unternehmensberater
Veranstaltungsorte:	Deggendorf, München und Regensburg
Studienbeginn:	20. Juni 2008
Berufsbegleitend:	Präsenz- und virtuelle Vorlesungen
Vorbildung:	Abgeschlossenes Studium
Dauer:	18 Monate
Studiengangsleiter:	Prof. Dr. Josef Scherer
Informationen:	+49 991 344 66 11 Andreas Mühlbauer



[www.fh-deggendorf.de/weiterbildung/risiko](http://www.fh-deggendorf.de/weiterbildung/risiko)