

Berichte

USA: Die Reform der Einlagenversicherung aus der Sicht von Versicherungsträgern*

Von Larry D. Wall, Atlanta

Drei der mit der Bankenaufsicht befaßten Institutionen haben kürzlich im Auftrag des amerikanischen Kongresses Reformen hinsichtlich der Art der Versicherung von Publikumseinlagen vorgeschlagen. Die Behörden stimmen in ihren Vorschlägen teilweise überein. Diese decken eine breite Palette ab: Sie reichen von variablen, risikobestimmten Versicherungsprämien über vermehrte Nutzung privater Versicherungen und Bekanntgabe bankaufsichtlicher Maßnahmen bis zur Abstimmung ihrer Aktivitäten.

Die drei einlagenversichernden Bundesbehörden haben dem Finanzsektor der US-Volkswirtschaft in bemerkenswerter Weise zur Stabilität verholfen. Aktuelle Entwicklungen haben jedoch die Überprüfung ihrer Rolle veranlaßt. Zwischen 1930 und der Schaffung der Federal Deposit Insurance Corporation 1933 bzw. der Federal Savings and Loan Insurance Corporation 1934 gingen ungefähr 50 Prozent aller Banken und 25 Prozent aller Savings and Loan Associations in Konkurs. Während der letzten Jahrzehnte hat sich die Konkursrate auf durchschnittlich weniger als 1 Prozent pro Jahr verringert¹.

Heute haben jedoch das wirtschaftliche Umfeld und Veränderungen im Finanzsektor die Rolle der Einlagenversicherungsbehörden in Frage gestellt. Der dramatische Anstieg der Marktzinssätze im Verlauf der siebziger und frühen achtziger Jahre hat bei vielen Savings and Loans (S & L) zu einem negativen Unternehmenswert geführt. Die Freigabe der Einlagenzinssätze und der zunehmende Wettbewerbsdruck durch nicht versicherte

* Zum besseren Verständnis des Leserkreises dieser Zeitschrift geringfügig angepaßte Übersetzung des Beitrages von *Larry D. Wall*, "Deposit Insurance Reform: The Insuring Agencies' Proposals" in: Federal Reserve Bank of Atlanta, *Economic Review*, January 1984, S. 43 - 57.

¹ Die von Bankaufsichtsbehörden unterstützten Verschmelzungsaktionen von gefährdeten Instituten sind in dieser Definition der tatsächlich eingetretenen Konkurse enthalten.

Wettbewerber haben die versicherten Institute zu aggressiverem Verhalten gezwungen. Mit dieser Intensivierung des Wettbewerbs ist zwangsläufig ein Anstieg der Konkursrate der versicherten Institute und in der Folge eine gestiegene Aufmerksamkeit hinsichtlich ihrer Sicherheit verbunden. Außerdem möchten einige Banken die Freiheit haben, in neue, außerhalb des traditionellen Bankgeschäfts liegende Aktivitäten zu expandieren, von denen jedoch teilweise behauptet wird, sie seien weit risikoreicher als das traditionelle Bankgeschäft.

Als Antwort auf solche Veränderungen innerhalb des Finanzsektors hat der Kongreß 1982 den Garn-St. Germain-Depositary Institutions Act verabschiedet. Dieses Gesetz gestattet versicherten Instituten, neben zahlreichen anderen Bestimmungen, ein sogenanntes Money Market Deposit Account² ohne rechtliche Beschränkungen hinsichtlich der Zinsen anzubieten. Es autorisiert darüber hinaus die Versicherungsträger, Instituten mit schwacher Eigenkapitalposition Eigenkapitalzertifikate zur Verfügung zu stellen. Der Kongreß stellt in diesem Gesetz auch die Notwendigkeit fest, das vorhandene System der Einlagenversicherung neu zu bewerten. Eingeleitet hat er dies mit der Weisung an die drei Einlagenversicherungsträger, sechs wichtige Punkte und damit in Verbindung stehende Fragen zu prüfen.

Dies betrifft die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), die die Geschäftsbanken und die Mutual Savings Banks versichert, die Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC), die die S & L und einige Mutual Savings Banks versichert und den National Credit Union Share Insurance Fund (NCUSIF), der die Credit Unions versichert. Der Kongreß hat den drei Behörden die folgenden Fragestellungen zur Prüfung aufgegeben:

1. Wirkung des vorhandenen Einlagenversicherungssystems auf Struktur und Geschäfte der Einlageninstitute;
2. Durchführbarkeit eines Versicherungsschutzes für Einleger über die allgemeine, gesetzlich bestimmte Grenze hinaus und die Fähigkeit der privaten Versicherungswirtschaft, diesen Versicherungsschutz entweder direkt oder durch Rückversicherung zur Verfügung zu stellen;
3. Realisierbarkeit einer Einlagenversicherung, deren Prämien – im Gegensatz zum momentan gültigen Einheitsprämienystem – entweder in Abhängigkeit vom Risiko des versicherten Instituts oder aber von dessen Art oder Größe bestimmt werden;

² Money Market Deposit Accounts sind Sparkonten, die sich von den bisher üblichen „Passbook Accounts“ dadurch unterscheiden, daß die Mindesteinlage auf 2500 Dollar festgelegt ist und keiner Zinsbindung unterliegt (Anm. des Übersetzers).

4. Auswirkung eines erweiterten Einlagenversicherungsschutzes auf die Tätigkeit der Versicherungsfonds unter Beachtung der Möglichkeit dann zunehmender oder übermäßiger Risiken für diese Fonds;
5. Durchführbarkeit einer Änderung des Einlagenversicherungssystems mit dem Ziel, einen noch größeren Schutz für Kleininleger bei gleichzeitiger Förderung größerer Disziplin hinsichtlich der Hereinnahme großer Einlagen zu erreichen;
6. Angemessenheit der vorhandenen Publizitätsmaßnahmen hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation und der Geschäftspolitik von versicherten Einlageninstituten, um möglicherweise notwendige Änderungen einschätzen zu können, die hinreichende Publizität sicherstellen;
7. Mit den genannten Fragestellungen in Verbindung stehende Probleme.

Der vorliegende Beitrag versucht, die wichtigen Aspekte der drei Berichte, gegliedert nach Themenkomplexen, zusammenzufassen³.

I. Ziele einer Einlagenversicherung

Der erste Schritt der Neubewertung der Einlagenversicherung soll klären, warum ein derartiger Schutz notwendig ist. Die FDIC, der Federal Home Loan Bank Board (FHLBB) und die National Credit Union Association (NCUA) nennen zahlreiche Gründe für die Bereitstellung von Versicherungsschutz für die von ihnen versicherten Institute. Vordringlich soll die Einlagenversicherung Finanzsystem und Volkswirtschaft der USA vor Schäden durch Bankzusammenbrüche schützen. Die Agenturen stellen die ernststen Konsequenzen derartiger Zusammenbrüche heraus, die sich deshalb ergeben können, weil die Banken wesentliche Funktionen innerhalb des Zahlungssystems wahrnehmen und es möglicherweise zu einer scharfen Kontraktion des Geldangebots im Falle eines „run“ des Publikums auf die Einlagen kommen könne. So stellt der FHLBB fest, daß die Welle der Bankenzusammenbrüche in den dreißiger Jahren hätte verhindert werden können, wenn das Federal Reserve System dem Bankensystem adäquate Liquidität zur Verfügung gestellt hätte⁴. Die Erfahrungen dieser Jahre hätten das

³ Das Economic Review der Federal Reserve Bank of Atlanta vom März 1984 enthält eine Kritik der Berichte sowie einige alternative Reformvorschläge.

⁴ Viele der in den frühen dreißiger Jahren zusammengebrochenen Banken gingen in Konkurs, weil sie illiquide wurden, obgleich sie noch solvent waren. Dies bedeutet, viele Banken gingen in Konkurs, als Einleger versuchten, mehr Bargeld abzuziehen als eine einzelne Bank zur Verfügung hatte. Banken hatten damals und haben auch heute nicht ausreichend Bargeld zur Verfügung, um unmittelbar alle ihre Einlagen zurückzuzahlen, da ein Großteil dieser Einlagen in relativ wenig liquide Kredite inve-

Versagen eines Systems offengelegt, das auf Eingriffsermessen als kritischem Element beruhte. Damit wird implizit behauptet, die USA benötigten eine Einlagenversicherung zum Schutz des Finanzsystems, da Einlagenversicherungen im Falle einer Finanzkrise kein Eingriffsermessen haben.

Weiterhin stellen FDIC und FHLBB fest, daß die Einlagenversicherung kleine Einleger und solche mit geringer Expertise vor dem Verlust ihres Geldes schütze. Nach Ansicht der FDIC seien Kleinanleger einerseits effektiv gezwungen, Bankdienstleistungen in Anspruch zu nehmen; sie könnten sich jedoch auf der anderen Seite in nur geringem Maße vor dem Risiko eines Bankbankrotts schützen. Schließlich sollte die Einlagenversicherung die Existenz kleiner Institute sichern, weil viele Anleger große Institute für sicherer hielten als kleine. Ohne Einlagenversicherung wären kleinere Institute zudem gezwungen, mit größeren zu fusionieren. Allerdings führen weder FDIC noch FHLBB an, daß der Schutz kleinerer Banken ein wichtiger Grund für die Beibehaltung der Einlagenversicherung sei.

Während sich diese Argumente mit der Einlagenversicherung im allgemeinen befassen, verweist der FHLBB darauf, daß die Sicherung des Kapitalflusses zum Hypothekenmarkt der Hauptgrund sei, Savings and Loans Einlagenversicherung zu gewähren. Seines Erachtens fallierten S & L im Unterschied zu den Banken in den dreißiger Jahren nicht aufgrund von Liquiditätsproblemen, sondern aufgrund der Zahlungsunfähigkeit ihrer Hypothekenschuldner. Die FSLIC wurde geschaffen, um das öffentliche Vertrauen in die S & L wieder herzustellen, damit sie so die Vergabe von Hypothekarkrediten fortsetzen könnten. Der Bericht betont die großen Risiken der Thrift-Institute⁵, denen diese augenblicklich hinsichtlich der Refi-

tiert ist. Banken gehen von der Annahme aus, ihre Kunden benötigten nicht alle ihre Einlagen an einem bestimmten Tag, und daß weiterhin neue Einlagen im wesentlichen Abzüge abdeckten. Eine derartige Annahme ist in normalen Zeiten zwar sinnvoll; sie verliert jedoch ihre Gültigkeit, wenn Anleger den Zusammenbruch einer Bank erwarten. Fürchten Anleger derartige Entwicklungen (auch, wenn solche Befürchtungen nicht gerechtfertigt sind), werden sie ihre Einlagen abziehen, um damit jegliches Verlustrisiko zu eliminieren, falls die Bank tatsächlich in Konkurs gehen sollte. Sind genügend Einlagen einmal abgezogen, wird sie nicht mehr ausreichend Bargeld zur Verfügung haben und die Zahlungen einstellen. Das Federal Reserve System hätte den Zusammenbruch dieser solventen, aber illiquiden Banken durch kurzfristige Kredite zur Deckung von Einlagenabzügen verhindern können. Die Banken hätten diese Kredite zurückzahlen können, sobald die Anleger festgestellt hätten, daß die Bank nicht zusammenbrechen würde und sie daraufhin ihr Geld als Einlage zurücktransferiert hätten. Viele Banken gingen in den dreißiger Jahren deshalb in Konkurs, weil das FED nicht der Auffassung war, daß es zu seinen Pflichten gehörte, die Liquidität der Banken zu gewährleisten.

⁵ Die sog. „Thrifts“ oder Sparbanken setzen sich zusammen aus 393 Mutual Saving Bank, 3165 Saving and Loan Associations und 18 950 Credit Unions; im Vergleich dazu gibt es 14 466 Commercial Banks (Anm. des Übersetzers).

finanzierung langfristiger Festsatzhypotheken durch kurzfristige Einlagen wegen stark schwankender Zinssätze ausgesetzt seien. Die FSLIC gesteht deshalb zu, daß die S & L ihre Rolle im Hypothekenmarkt verringern müßten und verstärkt wie traditionelle Banken agieren sollten. Der FHLBB hebt ferner hervor, eine derartige Rollenänderung würde die ursprüngliche Rechtfertigung, S & L zu versichern, in ihrer Bedeutung vermindern. Nach dem Bericht sollten jedoch für den Fall, daß Thrifts ein integraler Bestandteil des Transaktions- oder Tauschprozesses würden, für ihre Versicherung die gleichen Gründe wie für die Versicherung von Banken gelten.

Die NCUA diskutiert zunächst die Ursprünge der Einlagenversicherung und ihre Vorteile für die Credit Unions im Kapitel „Bedeutung der Versicherung für Credit Unions“. Ihres Erachtens sah der Kongreß die Notwendigkeit der Einlagenversicherung bei Credit Unions eigentlich nicht, er wollte vielmehr die guten Leistungen der Credit Unions anerkannt wissen und im übrigen die Gleichheit hinsichtlich der Versicherung mit anderen Finanzinstituten herstellen⁶. Außerdem meinten mehrere Credit Unions, die Einlagenversicherung sei im Wettbewerb um Finanzmittel nützlich und im übrigen kostengünstig; sie setze nur ein Minimum an Kenntnissen voraus und verringere auch die zögernde Haltung der tragenden Organisationen hinsichtlich der Gründung neuer Credit Unions⁷. Nach Auffassung der Vereinigung der Credit Unions in North Carolina sei es ihnen auch möglich, sich in neuen Bereichen zu engagieren und zwar in der Gewißheit, im Falle unvorhergesehener Entwicklungen werde der große Versicherungsfonds in Washington, D.C. schon zu Hilfe kommen. Als Grund, warum Einlagenversicherungen bei Banken und S & L wünschenswert seien, wird der Schutz von Kleineinlegern genannt. Der NCUA-Bericht stellt die Schlüssigkeit dieses Arguments allerdings durch die Feststellung in Frage, daß ihre Mitglieder auch vor der Gründung der Einlagenversicherung kaum Geld verloren hätten⁸.

II. Die Notwendigkeit einer Reform

FDIC und FHLBB beschreiben die Reformnotwendigkeit in vergleichbarer Weise. Beide Behörden kommen zu dem Ergebnis, das Vorhandensein der Einlagenversicherung vermindere in signifikanter Weise den Anreiz für

⁶ Die NCUA wurde 1971 geschaffen, FDIC und FSLIC hingegen wurden bereits während der Depression der dreißiger Jahre etabliert.

⁷ Credit Union Share Issuance: A Report to the Congress, Prepared by the National Credit Union Administration, Washington, D.C. (April 1983), S. 1 - 20 bis 1 - 21.

⁸ Credit Union Share Issuance: A Report to the Congress, Prepared by the National Credit Union Administration, Washington, D.C. (April 1983), S. 1 - 10 bis 1 - 11.

die Finanzmärkte, disziplinierend auf die Banken einzuwirken, weil alle Einleger ihr Geld im Falle des Konkurses eines versicherten Instituts zurückerhielten. Das Verlustrisiko, dem die Gläubiger in den meisten Geschäftsbereichen ausgesetzt seien, würden die versichernden Behörden tragen. FDIC und FHLBB sind der Auffassung, sie könnten ihr Risiko entweder durch Regulierung von Bankaktivitäten und Wettbewerb oder durch risikodeterminierte Einlagenversicherungsprämien begrenzen. Die Behörden hätten sich bisher – historisch bedingt – auf die Regulierung der Banken zur Kontrolle ihrer Risiken verlassen und für die Einlagenversicherung nur eine Einheitsprämie ohne Berücksichtigung des Risikos der einzelnen Bank in Rechnung gestellt.

FDIC und FHLBB meinen, jüngere deregulierende Maßnahmen hätten ihre Möglichkeiten zur Beeinflussung des Risikos der von ihnen versicherten Institute geschwächt; viele vorgeschlagene Maßnahmen würden ihren Einfluß zudem weiter schwächen. Würde die Einlagenversicherung nicht reformiert, wären substantielle Verluste nicht auszuschließen. Aus diesem Grunde sei die Einlagenversicherung zu reformieren, um den versicherten Instituten einen Anreiz zur Risikobegrenzung zu geben. Die beiden Behörden schlagen schließlich vor, dem privaten Sektor mehr Anreiz zur Beeinflussung des Risikos versicherter Institute zu geben, die Behörden risikoabhängige Prämien erheben zu lassen oder beide Maßnahmen zu realisieren.

Der NCUA-Bericht bezweifelt, daß die Credit Unions vor Schaffung der Federal Share Insurance im Jahre 1971 verantwortungsbewußter geführt worden seien und starke Credit Unions eher dazu bereit gewesen wären, ihren schwächeren Cousins zu helfen. Der Bericht zitiert Vertreter aus dem Finanzsektor, die behaupteten, daß viele Credit Unions nun davon ausgingen, die NCUA würde die Verantwortung für jeden ihrer Fehler übernehmen⁹. Der Bericht verlangt Maßnahmen, die die Credit Unions zu einem verantwortungsbewußteren Verhalten veranlaßten, jedoch auch die Vorteile der Federal Share Insurance aufrechterhielten.

III. Wünschbarkeit risikobestimmter Versicherungsprämien

Die Direktive des Kongresses fordert von den Behörden die Prüfung der Durchführbarkeit eines Systems von Versicherungsprämien, das vom Risiko eines Instituts, seiner Art oder Größe abhängig ist. Der größte Teil der Diskussion konzentriert sich dabei auf risikobestimmte Prämien. Nach Auffas-

⁹ Dieser Teil des NCUA-Berichts stützt die Auffassung von FDIC und FHLBB, daß das momentan gegebene Einlagenversicherungssystem versicherte Institute zur Übernahme größerer Risiken ermutigt.

sung der FDIC sind risikobestimmte Prämien wünschenswert, weil sie eine größere Gleichbehandlung ermöglichen. Gleichzeitig bezweifelt die Behörde jedoch, daß damit Regulierung und Marktdisziplin vollständig ersetzt werden könnten. Auch der FHLBB unterstützt risikobestimmte Prämien, weil so einige Risikoarten beeinflußt würden und Regulierungen wiederum andere kontrollierten. Die NCUA lehnt demgegenüber risikobestimmte Prämien hauptsächlich deshalb ab, weil damit die Rolle der Regierung im Finanzsektor zu stark zunähme. Die FDIC glaubt, daß es ein ideales System nicht gäbe, innerhalb dessen die Prämien eng an das Risiko eines Instituts gebunden seien. Sie sieht nur geringe empirische Evidenz für die Notwendigkeit eines umfassenden, auf risikobestimmten Prämien basierenden Versicherungssystems und meint, daß ein auf der Risikoeinschätzung der FDIC basierendes System zur Versicherung nicht wünschenswert sei, da die Behörde für die Banken die einzige Versicherungsmöglichkeit darstelle. Sie unterstützt die Idee risikobestimmter Versicherungsprämien im übrigen nur als Mittel, eine gewisse Gerechtigkeit für die Banken herbeizuführen, die nicht übermäßig risikoreich tätig seien. Derartige Prämien sollten jedoch nicht der Haupteinflußfaktor der Risikolagen von Banken sein.

Laut FHLBB müßte die Risikoprämienstruktur nicht ideal sein, um das Risiko von versicherten Instituten zu mindern. Seines Erachtens sind Risiken, für die sich kein Preis finden läßt, mittels Regulierung kontrollierbar. Zudem sei, wo es möglich sei, eine Risikobeeinflussung durch Versicherungsprämien der durch Regulierung vorzuziehen, weil die letztere willkürliche Ausschlußgrenzen für eine Risikoübernahme etabliere und aufsichtsrechtliche Sanktionen tendenziell erst nach Eintritt eines Risikotatbestandes erfolgten.

Die NCUA diskutiert kurz die Vorteile risikobestimmter Versicherungsprämien und kritisiert sie im übrigen. Sie erkennt an, daß von einigen Seiten ein Risiko-Rating als gerechter angesehen und dadurch auch die Risikoübernahme vermindert werde. Die Behörde zitiert dann aber Argumente aus dem Credit Union-Sektor, nach denen Risiko-Ratings einen „run“ auf Credit Unions auslösen und den ohnehin kränkelnden Credit Unions schaden könnten. Ihres Erachtens sind Risiko-Ratings möglicherweise nicht fair; sie fordert, daß jede Analyse die Stärke des Trägers der Credit Unions miteinbeziehen müsse und fürchtet, daß ein derartiges Rating den Regierungseinfluß auf den Finanzsektor erhöhen würde¹⁰.

¹⁰ Die NCUA hebt das letzte Argument, nämlich daß ein Risiko-Rating den Regierungseinfluß auf den Finanzsektor erhöhen würde, hervor und argumentiert damit im wesentlichen, daß dies einen fundamentalen Fehler risikobestimmter Prämien darstelle. Dies Argument vernachlässigt jedoch, daß das heute vorhandene System einen

IV. Implementierung risikobestimmter Prämien

Die Berichte aller drei Behörden diskutieren jeweils die Wege, auf denen sie risikobestimmte Prämien implementieren würden. Die FDIC liefert einen recht spezifizierten Entwurf hinsichtlich der Bestimmung einer Prämienstruktur. Der FHLBB diskutiert die allgemeinen Prinzipien, die risikobestimmten Prämien zugrunde liegen sollten. Er liefert jedoch wenige Einzelheiten hinsichtlich des von ihm bevorzugten Systems. Die NCUA lehnt derartige Prämien zwar ab; sie unterbreitet jedoch letztlich einen Versicherungsplan auf der Basis risikobestimmter Prämien, obgleich auch dieser Vorschlag nur eine einzige grobe Risikomaßgröße umfaßt.

Der Vorschlag der FDIC basiert auf der den versicherten Banken jährlich ausgezahlten Beitragsrückerstattung. Momentan erhalten die Banken gewöhnlich eine Bewertungsgutschrift in Höhe von 60 Prozent der Differenz zwischen dem Bruttobeitrag jeder Bank und deren anteiligen laufenden Geschäftskosten und Versicherungsverlusten. Die Behörde würde jede Bank in eine von drei Risikokategorien einordnen: normales, hohes und sehr hohes Risiko. Banken in der Kategorie mit normalem Risiko erhielten die volle Bewertungsgutschrift; die Banken mit hohem Risiko 50 Prozent; die mit sehr hohem Risiko würden keine Gutschrift erhalten. Die FDIC rechnet damit, daß die überwältigende Mehrheit der Banken in die Normalkategorie fiele. Sie würde zudem mehrere Kriterien heranziehen, um die Banken den verschiedenen Risikokategorien zuzuordnen. Das wichtigste ist das Eigenkapital einer Bank. Seine Angemessenheit hängt von der Risikolage einer Bank ab, auch wenn das Risiko zugegebenermaßen nicht präzise meßbar ist. Die FDIC befürwortet eine Eigenkapitalquote von 5 Prozent; sie würde jedoch zumindest eine Standardquote von 3 Prozent zugrunde legen¹¹. Danach wären Banken mit Eigenkapitalquoten unter 3 Prozent automatisch in der höchsten Risikokategorie zu plazieren. Dieser Standard wäre jedoch nur auf die Einordnung der Kreditinstitute in die Risikokategorien anzuwenden; er würde nach Auffassung der FDIC wahrscheinlich innerhalb der nächsten Jahre auf 5 Prozent erhöht werden.

Eine weitere Kategorie ist das Kreditrisiko. Die FDIC schlägt vor, die sogenannten „klassifizierten“ Aktiva („substandard“ Kredite + 0,5 ×

dramatischen, aber pervertierenden Effekt auf die Aktivitäten der versicherten Institute, einschließlich der Credit Unions, hat. Ein überzeugenderes Argument wäre, daß Risiko-Ratings eine schlechtere Wirkung auf den privaten Sektor hätten als risikounabhängige Prämien.

¹¹ Die FDIC weist darauf hin, daß von verschiedenen Seiten die Notwendigkeit einer Eigenkapitalquote der Banken von 5 Prozent nicht akzeptiert wird, und eine Anzahl großer Banken mit niedrigeren Eigenkapitalquoten arbeiteten.

„doubtful“ Kredite) als Standard zugrunde zu legen¹². Wenn diese Aktiva 70 Prozent des Eigenkapitals einer Bank übersteigen würden, so wäre das Kreditrisiko als nicht akzeptabel hoch anzusehen. Die FDIC räumt ein, daß ein derartiger Standardwert auf subjektiven Urteilen basiere und im Zuge laufender Untersuchungen geändert werden könnte¹³.

Eine dritte von der FDIC bewertete Risikoart ist das Zinsänderungsrisiko. Die Behörde zieht in Erwägung, die Auswirkungen einer Zinssatzänderung um 250 Basispunkte auf die kumulativen Erträge für jede der folgenden vier Perioden zu errechnen: Dreimonatsrisiko, Sechsmonatsrisiko, Einjahresrisiko und Fünfjahresrisiko. Wenn eine solche Änderung des Zinssatzes den Kapitalwert der Aktiva um mehr als 20 Prozent des Eigenkapitals innerhalb eines Jahres oder einer geringeren Zeitspanne, oder um mehr als 50 Prozent des Eigenkapitals über einen fünfjährigen Zeithorizont verminderte, wäre die Bank mit einem nicht akzeptierbar hohen Zinsänderungsrisiko konfrontiert. Die FDIC gesteht zwar zu, daß viele „Thriffs“ einen derartigen Test nicht bestehen würden; sie weist jedoch darauf hin, daß es einer Reihe von Jahren bedürfe, ein derartiges risikobestimmtes Versicherungsprogramm zu implementieren. Gleichzeitig hofft sie bis dahin auf ein vermindertes Zinsänderungsrisiko vieler „Thriffs“. Im übrigen würde sie das sogenannte „moral hazard“-Risiko und das Liquiditätsrisiko als Bestandteil eines Ratings begrüßen, bezweifelt jedoch, daß dies im Moment durchführbar sei.

Die FDIC betrachtet auch die Relation zwischen Bankgröße und Risiko; sie kommt letztlich zu keinem eindeutigen Ergebnis hinsichtlich der Frage, ob kleine Banken nachweislich risikoreicher seien als große Banken; es sei deshalb unpassend, Risikoprämien von der Größe einer Bank abhängig zu machen¹⁴. Sie stellt jedoch fest, daß auf neue Banken sowie Banken, mit deren Management noch keine Erfahrungen bestehen, konservativere Standards anzuwenden seien.

Die FDIC besteht darauf, daß die einheitlichen zwischenbehördlichen Banken-Ratings (uniform interagency bank rating system ratings; allgemein als CAMEL-Ratings bekannt: Diese messen die Eigenkapitalposition, die

¹² Bankprüfer untersuchen das Portfolio der Bankaktiva. Als Teil dieser Untersuchung ordnen die Prüfer schwache Kredite in eine von drei Kategorien ein: „loss“, „doubtful“ und „substandard“. Die FDIC geht davon aus, daß alle als „loss“ eingestuftten Kredite und 50 Prozent der zweifelhaften Kredite als Kreditverluste wertzu-berichtigen sind. Die FDIC schlägt vor, die verbleibenden schwachen Kredite in ihre Bewertung der Aktivaqualität einer Bank einzubeziehen.

¹³ Zur Geschäftsbankenaufsicht vgl. Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review, November 1983.

¹⁴ Zur Kostendegression im Bankenbereich vgl. Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review, November 1982.

Aktivaqualität, Management, Ertragskraft und Liquidität), die auf Bankenprüfungen basieren, nicht für das Risiko-Rating von Banken genutzt werden sollten. Sie bemerkt, daß eine derartige Verwendung der CAMEL-Ratings die Banker dazu veranlassen würde, ihre Probleme zu verschleiern. Bei einem solchen Verhalten wäre der Prüfungsprozeß wesentlich zu erweitern. Die Behörde verweist auch darauf, daß die CAMEL-Ratings im Moment stark von subjektiven Faktoren beeinflußt seien. Sollten diese Ratings dazu benutzt werden, risikobestimmte Prämien zu ermitteln, würden die Banken sie wahrscheinlich anfechten und die Agenturen schließlich dazu zwingen, ein nur auf statistischen Daten basierendes System zu nutzen. Derartige Änderungen würden allerdings die Verlässlichkeit des Ratings vermindern. Die FDIC gibt zu bedenken, daß einigen Banken CAMEL-Ratings nur bei Außenprüfungen zugeordnet würden und daß zwischen derartigen Prüfungen Lücken von drei Jahren auftreten könnten¹⁵.

Aus Sicht des FHLBB sollte die ideale Struktur risikobestimmter Prämien mehrere Kriterien erfüllen: Die in Rechnung gestellten Preise hätten das Risiko für die Versicherung wiederzugeben, die Prämien sollten auf der Eigenkapitalposition des jeweiligen Instituts beruhen, die Prämienstruktur sollte für die Manager leicht verständlich sein und die Notwendigkeit von Nicht-Preis-Regulierungen minimieren. Der FHLBB-Bericht diskutiert zwei generelle Wege zur Risikobewertung: Gesamtrisikoindikatoren und Einzelrisikomaßgrößen. Er bewertet zwar mehrere spezifische Methoden innerhalb beider Kategorien, gibt aber keine so detaillierte Empfehlung, wie sie im FDIC-Bericht enthalten ist. Ein vom FHLBB abgelehnter Gesamtrisikoindikator ist das Prüfungs-Rating, das er als subjektiv und manchmal als schlichtweg falsch bezeichnet¹⁶. Ein weiterer Gesamtrisikoindikator, der auf einer Bilanzkennzahl beruht, wird abgelehnt, weil solche Modelle ihrer Natur nach ad hoc formuliert sind und Kennzahlen sowohl die Vergangenheit reflektieren als auch die Zukunft prognostizieren können. Der FHLBB würde nur in die Zukunft gerichtete Indikatoren vorziehen. Einen weiteren denkbaren Indikator könnten überfällige Kredite und Wertpapierverluste bilden, die jedoch auch in Frage gestellt werden, weil sie ebenfalls vergangenheitsbezogen sind. Der vierte Indikator ist auf Niveau und Schwankungen der Erträge der Vergangenheit bezogen. Der Bericht regt an, diese Maßgröße zu benutzen, wenn sie mit den marktbestimmten Risikoprämien für die Zahlungseinstellung und dem Eintritt der Zahlungseinstellung von S & L

¹⁵ Dieses dritte Argument kann jedoch auch gegen die Verwendung sog. klassifizierter Aktiva durch die FDIC verwandt werden. Die FDIC umgeht dieses Problem durch jährliche Kreditprüfungen.

¹⁶ Der FHLBB stellt fest, daß die FSLIC-Prüfer ein wesentliches Risiko, nämlich das Zinsänderungsrisiko, bei den S & L übersehen haben.

korreliere¹⁷. Der letzte vom FHLBB diskutierte Indikator ist die im Zinssatz für nicht versicherte Verbindlichkeiten enthaltene Risikoprämie. Er lehnt diese Maßgröße ab, weil viele Institute nur in geringem Maße unversicherte Verbindlichkeiten hätten, denn das *Procedere*, nach dem Fälle fallierter S & L gehandhabt würden, stelle oft de facto eine hundertprozentige Versicherung dar. Im übrigen sei es auch problematisch, zwischen dem Einfluß von Risiko, Marktgängigkeit und regionalen Bedingungen auf den gezahlten Zinssatz zu unterscheiden.

Der FHLBB möchte bei der Bestimmung marktorientierter Risikoprämien drei Risikoarten bewertet wissen: Zinsänderungsrisiko, Kreditrisiko und Managementrisiko. Er zieht keine Schlußfolgerungen hinsichtlich der Art und Weise, in der z. B. die FSLIC diese Risiken im Rahmen eines risikoorientierten Versicherungsprämienprogramms messen würde. Untersucht werden jedoch einige Möglichkeiten hinsichtlich Zinsänderungs- und Kreditrisiken. Der Bericht diskutiert die Gap-Analyse auf der Basis der effektiven bzw. der ursprünglichen Laufzeit (*duration* versus *maturity*) zur Messung des Zinsänderungsrisikos. Er argumentiert, daß die effektive Laufzeit eine bessere Maßgröße für das Risiko eines Instituts, die auf der ursprünglichen Laufzeit basierende Gap-Analyse hingegen den S & L geläufiger sei¹⁸. Der Bericht schlägt vor, das Kreditrisiko des Aktivportefeuilles einer *Saving and Loan* mittels der Risikoprämie ihrer Aktiva oder durch historische Kreditverluste zu messen. Beide Maßgrößen enthielten jedoch Fehler. Die wahre Risikoprämie für Kredite ließe sich nämlich nicht messen, weil es keinen Sekundärmarkt für Kredite gäbe. Im übrigen bestimmten Kreditverluste in der Vergangenheit nicht die Höhe der Prämie, die für heute gegebene Kreditrisiken zu berechnen wäre. Der FHLBB verweist auch auf die Bedeutung der Portfoliodiversifikation der Institute, zeigt sich jedoch unsicher im Hinblick auf deren Messung. Das Managementrisiko wird als wichtiger Risikofaktor herausgestellt, der aber nahezu unmöglich meßbar sei. Jedenfalls

¹⁷ Die Berücksichtigung dieses Indikators durch den FHLBB ist nur schwer zu verstehen, berücksichtigt man, daß er zwei andere Indikatoren mit dem Argument zurückgewiesen hat, sie reflektierten die Erfahrungen der Vergangenheit und nicht die Zukunft. Bilanzkennzahlen und überfällige Kredite geben zumindest einen Anhaltspunkt hinsichtlich der zukünftigen Solidität eines Instituts. Empirische Schätzungen des Niveaus und der Schwankungen der Erträge hingegen können nur historische Ergebnisse wiedergeben.

¹⁸ Die „*duration*“ ist eine Maßgröße der effektiven Frist bis zur Fälligkeit eines Aktivums oder einer Verbindlichkeit. Die in der Studie diskutierte Laufzeitenmaßgröße hat einige Fehler, die dort aber nicht diskutiert werden; sie ist jedoch immer noch der Gap-Analyse überlegen, die der FHLBB diskutiert. Zu den Grenzen der „*duration*“ als Maßgröße bei der Analyse des Zinsänderungsrisikos vgl. *Ian Cooper*, „*Asset Changing Interest Rates and Duration*,“ *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, (December 1977) pp. 701 - 723.

wären Versuche der Prüfer, das Managementrisiko zu messen, auf nachträgliche Mutmaßungen angewiesen und würden dem eigentlichen Zweck der Regulierung entgegenlaufen.

Die NCUA ist zwar gegen risikobestimmte Prämien eingestellt; sie findet es andererseits jedoch sinnvoll, ihre Prämien von der Höhe einzelner Einlagen abhängig zu machen. Sie stellt fest, daß die meisten Konten der Credit Unions klein seien und unter 50 000 Dollar lägen; einige Institute hätten sich jedoch mittels aggressiver Zinsangebote um größere Einlagen bemüht. Die Behörde meint, daß viele Credit Unions zu höheren Zinszahlungen auf große Konten nur dadurch in der Lage seien, daß sie Aktiva mit hohen Erträgen und hohen Risiken erwerben würden. Aus diesem Grunde möchte sie ihr Prämiensystem mit Bezug auf die Kontengröße gestalten, um so aggressiven Credit Unions höhere Risikoprämien in Rechnung stellen zu können.

V. Verringerung der Deckungsleistung der Einlagenversicherung

Einlagen von versicherten Instituten sind gesetzlich bis zu 100 000 Dollar abgedeckt. FDIC und FSLIC weisen jedoch darauf hin, daß die augenblickliche Handhabung von Bankzusammenbrüchen oft auf eine hundertprozentige Versicherung für alle Einleger hinauslaufe. Im Falle von Bankzusammenbrüchen wenden die Behörden üblicherweise die sogenannte „Purchase and Assumption“-Methode an. Dabei wird ein falliertes Institut mit einem gesunden fusioniert und das erwerbende Institut übernimmt alle Einlagen des fallierten. Damit werden Liquiditätsabflüsse bei den Behörden und Störungen in der Region des zusammengebrochenen Instituts minimiert. Problematisch ist hierbei, daß Einleger mit über 100 000 Dollar nicht die Gefährdung ihres Kapitals sehen und sie die Risikolage ihrer Bank nicht beobachten. Offensichtlich kann vom privaten Sektor keine disziplinierende Wirkung auf die Risikoübernahme einer Bank ausgehen, solange die Einleger ihr Kapital nicht als gefährdet ansehen. FDIC, FHLBB und NCUA unterstützen jedoch Maßnahmen, die das von den Einlegern übernommene Risiko erhöhen¹⁹.

Die FDIC schlägt zwei alternative Änderungen vor, um die Risikoübernahme durch nicht versicherte Einleger im Konkursfall zu gewährleisten.

¹⁹ Alle drei Behörden erwähnen auch die Möglichkeit, die gesetzliche Versicherungsgrenze zu erhöhen; keine der drei unterstützt dies hingegen. Die FDIC sähe darin eine schlechte Maßnahme, wenn nicht gewährleistet sei, daß der in Rechnung gestellte Preis das Risiko jedes einzelnen Instituts abdecke. Die FDIC glaubt nicht, daß eine derartige Preissetzung, wie bereits festgestellt, möglich sei. Die NCUA lehnt einen Anstieg der Grenzen schlichtweg ab.

Der eine Vorschlag wird als „modifizierte Auszahlung“ bezeichnet; er sieht die unmittelbare und vollständige Auszahlung versicherter Konten und eine Vorauszahlung für verbleibende Forderungen entsprechend der geschätzten Konkursquote vor. Dieses *Procedere* wäre auch im Fall einer Verschmelzung zwischen einem fallierten Institut und einem gesunden möglich, wenn nämlich das gesunde Institut nur die versicherten Konten und den Vorschuß der FDIC an andere Kreditoren übernehme²⁰. Die Behörde weist darauf hin, daß der Kongreß die Möglichkeit habe, die modifizierte Auszahlungsmethode zu institutionalisieren; die FDIC habe jedoch bereits selbst die Möglichkeit zu einem solchen Vorgehen.

Die FDIC prüft auch eine Variation des modifizierten Auszahlungsansatzes, die sie mit Koversicherung bezeichnet. Diese würde wie die modifizierte Auszahlungsmethode funktionieren, außer daß den Einlegern der fallierten Bank beispielsweise 75 Prozent ihrer nicht versicherten Einlagen garantiert werden könnten. Die verbleibenden 25 Prozent und die Forderungen aller übrigen Gläubiger würden in Abhängigkeit vom Liquidationserlös der Aktiva der Bank befriedigt. Der modifizierte Auszahlungs- und der Koversicherungsansatz würden das Kapital nicht versicherter Gläubiger dem Ausfallrisiko aussetzen und sie veranlassen, die Risikolage des versicherten Instituts zu beobachten. Wenn Einleger ein bestimmtes versichertes Institut als risikobehafteter ansehen als ein anderes, können sie nämlich eine höhere Risikoprämie verlangen oder aber ihr Geld abziehen. Beides würde aber die Manager des Instituts von der Übernahme exzessiver Risiken abhalten. Die FDIC argumentiert, daß der Koversicherungsansatz den Vorteil habe, die Unsicherheit und mögliche Kontroversen im Zusammenhang mit der geschätzten Konkursquote zu verringern. Die Koversicherung würde dann auch den nicht versicherten Einlegern einen hohen Anteil ihres Kapitals garantieren und Anreize für einen „run“ auf die Banken vermindern.

William N. Isaac, der Chairman der FDIC, verkündete im Dezember 1983, die FDIC werde bald mit der modifizierten Auszahlungsmethode bei der Handhabung von Bankkonkursen beginnen (*The American Banker*, Dezember 7, 1983). Die FDIC werde zwar die modifizierte Auszahlungsmethode zunächst nur bei kleineren Bankkonkursen anwenden, sie im Verlauf jedoch auch auf große Banken ausweiten, wenn sie sich als durchführbar erwiesen hätte. Sollte die modifizierte Auszahlungsmethode nicht praktikabel sein, würde die FDIC den Kongreß zu einer gesetzlichen Regelung von Minimum-

²⁰ Wenn nach diesem Vorschlag eine zusammengebrochene Bank von einer anderen Bank übernommen würde, übernehme die erwerbende Bank auch alle versicherten Einlagen der fallierten Bank. Die erwerbende Bank übernehme zwar auch einige nicht versicherte Verbindlichkeiten; deren Betrag wäre dann abhängig von dem von der FDIC erwarteten Erlös aus der Liquidation der fallierten Bank.

Eigenkapital-Standards drängen, wobei nachrangige Verbindlichkeiten zur Erfüllung der Standards zuzulassen wären.

Die FDIC verweist auf zwei Gegenargumente: Zum einen würden zwar die aufgezeigten Vorschläge zur Erhöhung des Ausfallrisikos nicht viele private Einleger einem Ausfallrisiko aussetzen. In dem Maße aber, in dem sie dies tun, würden diese Vorschläge einen Anreiz für den „run“ auf Banken schaffen. Zum anderen würden die Vorschläge das Verhalten kleinerer Banken nur geringfügig beeinflussen, da bei ihnen bereits ein hoher Anteil der Kundeneinlagen auf versicherte Konten entfalle. Mittlere und Regionalbanken könnten ihren Bestand an nicht versicherten Einlagen dadurch wesentlich verringern, daß sie mit Brokern zusammenarbeiteten, die große Einlagen in 100000 Dollar-Pakete aufteilten und diese Pakete in verschiedenen Banken deponierten. Schließlich erscheine bis zur Schließung eines Multi-Milliarden-Instituts die Möglichkeit eines erhöhten Ausfallrisikos nur begrenzt glaubwürdig und die Implementierung entsprechender Vorschläge liefe darauf hinaus, die Vorteile der sehr großen Banken noch zu erhöhen. Hätten viele Einleger jedoch das Gefühl, bedeutende Einlagen einem Risiko ausgesetzt zu haben, würden sie möglicherweise ihr Kapital sogar von Banken mit relativ geringen Problemen abziehen. Diese Einleger glaubten dann nämlich, daß sie zwar wenig zu gewinnen, aber viel zu verlieren hätten, wenn sie bei dem Probleminstitut verblieben. Die FDIC bestreitet nicht, daß ihre Vorschläge wenige Einleger dem erhöhten Risiko aussetzten; sie verneint aber, daß die Vorschläge zu einem „run“ auf die Banken führen würden. Gleichzeitig warnt sie vor Überreaktionen des privaten Marktes und der Banken auf diese Maßnahmen. Die Gefahr, daß Banken dadurch übertrieben konservativ werden könnten, bestehe ihres Erachtens jedoch nicht.

Der FHLBB diskutiert die Aussichten für eine erhöhte Marktdisziplin aufgrund reduzierter Versicherungsdeckung und erläutert dann einige Methoden zur Erhöhung der Marktdisziplin im einzelnen. Allgemein lehnt er eine Verringerung der Versicherungssumme pro Einleger ab. Er weist darauf hin, daß ein derartiger Einschnitt zur verstärkten Nutzung von Brokerkapital anreizen würde, Verluste für Investoren verursachen könnte und weiterhin einen Anreiz zum „run“ auf Institute bieten würde, die im Rufe finanzieller Schwierigkeiten ständen. Derartige Einschnitte in der Höhe der Deckungssumme würden wahrscheinlich die Einlagen bei den S & L verringern, weil die meisten Einleger nicht dazu bereit seien, nicht versicherte Einlagen bei den Thrifts zu unterhalten²¹.

²¹ Dieser letzte Punkt kann – abhängig von der jeweiligen Perspektive – als ein Nachteil, ein Vorteil oder als irrelevant im Zusammenhang mit der Analyse der Verringerung des Deckungsbetrages angesehen werden.

Der FHLBB-Bericht diskutiert eine Reihe von Möglichkeiten, die effektive Deckung der Einlagenversicherung zu verringern; er bringt jedoch keine konkreten Empfehlungen. Am einfachsten wäre es, nichts zu tun, und so durch die Inflation und den zunehmenden Wohlstand die durchschnittliche Einlagenhöhe und damit auch die Zahl der nicht versicherten Einleger ansteigen zu lassen. Der FHLBB diskutiert auch modifizierte Auszahlungs- und Koversicherungsvorschläge, die denen der FDIC vergleichbar sind. Ein anderer Vorschlag würde Sichteinlagen zwar vollständig abdecken, die Versicherungsdeckung für Termineinlagen hingegen begrenzen. Dieser Vorschlag berücksichtigt, daß Sichteinlagen jederzeit ohne Verlust abgezogen werden können, Termineinlagen bei vorzeitigem Abzug hingegen einen fühlbaren Strafzins verursachen. Deshalb würden Termineinleger ihre Gelder kaum schon beim ersten Anzeichen von Problemen abziehen.

Die NCUA unterstützt die Einführung eines Selbstbehalts bei der Versicherung. Dies bedeutet, daß zumindest der erste, von einem Credit Union-Mitglied gehaltene Anteil nicht versichert sein sollte, um so den Mitgliedern einen größeren Teil des Risikos zu übertragen. Die NCUA beziffert das durchschnittliche Konto in ihrem Bereich – mit Ausnahme weniger Credit Unions, die von Firmen getragen werden – auf weniger als 50 000 Dollar. Deshalb könnten bei den meisten Credit Unions auch Versuche fehlschlagen, größeren Einlegern größere Ausfallrisiken zuzuordnen. Die NCUA tritt zur Zeit nicht für eine Änderung der Versicherungsstruktur für Firmen-Credit Unions ein.

VI. Private Einlagenversicherung

Ein weiterer Weg, die disziplinierende Wirkung des Marktes auf versicherte Einlageninstitute zu erhöhen, führt über die Einführung von privaten Versicherungen an Stelle der öffentlichen Einlagenversicherung. Die Auffassungen hinsichtlich dieser Option hängen davon ab, wie die einzelnen Agenturen ihre Verantwortung sehen und wen sie versichern. Die FDIC versichert viele Banken mit Aktiva über 1 Mrd. Dollar und meint, für die Solidität des nationalen Finanzsystems verantwortlich zu sein. Sie bezweifelt, daß private Firmen die Kapazitäten hätten, größere Banken zu versichern, und sieht keine Gewähr dafür, daß diese das Finanzsystem schützen könnten. Die typische, von der NCUA versicherte Credit Union ist im Gegensatz hierzu klein, und die Behörde empfindet keine Verantwortung hinsichtlich des Schutzes des Finanzsystems. Im übrigen sind mehr als 3000 Credit Unions bereits von anderer Seite als der Bundesregierung versichert. Die NCUA unterstützt diese alternativen Versicherungslösungen und glaubt,

daß die Federal Credit Unions die Wahl haben sollten, eine dieser Alternativen an Stelle der Bundesversicherung zu übernehmen. Der FHLBB unterstützt die Idee der privaten Einlagenversicherung; er bezweifelt jedoch, daß die Bundesversicherung auf diesem Wege vollständig ersetzbar sei.

Laut FDIC können weder Selbstversicherung durch die Banken noch private Versicherungsgesellschaften einen adäquaten Ersatz für die Bundesversicherung bieten. Ihres Erachtens ist die Selbstversicherung unzureichend, da sie in Zeiten finanzieller Anspannung einen Dominoeffekt verursache. Private Versicherungsgesellschaften sind ihres Erachtens schon deshalb unzureichend, weil es ihnen an finanziellen Möglichkeiten mangelt, Banken zu versichern. Die FDIC merkt an, daß das aggregierte Kapital aller inländischen Sach- und Haftpflichtversicherungen ungefähr 68 Mrd. Dollar betrage. Für die meisten von ihnen gelte im übrigen eine gesetzliche Eigenkapitalgrenze von 10 Prozent hinsichtlich des Exposures pro Einzelrisiko²². Unter Berücksichtigung aller Faktoren würden die meisten inländischen privaten Versicherungen jedes Institut mit Beträgen zwischen 1 und 2 Mrd. Dollar versichern können²³. Die Behörde verweist dann auf zwei relativ große, in New York City domizilierende Geschäftsbanken mit jeweils 15 Mrd. Dollar an nicht versicherten inländischen Einlagen. Darüber hinaus hätten auch zahlreiche kleinere Institute erhebliche Volumina nicht versicherter Einlagen, mit denen die Gesamtkapazität des inländischen privaten Versicherungssektors überfordert wäre.

Die FDIC verweist auch auf das Recht privater Versicherungsgesellschaften, Anträge anzunehmen oder zurückzuweisen und auch Versicherungen ohne Angabe von Gründen zu beenden. Solche Verhaltensweisen hätten destabilisierende Wirkungen auf den Bankensektor. Die Behörde diskutiert auch andere Probleme mit privaten Versicherungen. Sie hebt hervor, daß die Bundesregierung besseren Zugang zu relevanten Daten habe und private Versicherer schon relativ groß sein müßten, um regional diversifizierte Gruppen von Banken versichern zu können. Private Versicherungsgesellschaften investierten im übrigen in weniger liquide und risikoreichere Aktiva als die FDIC und könnten möglicherweise Bankenzusammenbrüche nicht so schnell handhaben wie die Bundesregierung. Die FDIC habe zwar letztlich nichts gegen private Versicherungen für nicht versicherte Einlagen

²² Die FDIC weist in einer Fußnote darauf hin, daß sie ihre Analyse auf inländische Versicherungsgesellschaften beschränkt, weil die meisten ausländischen Versicherer entweder keine Finanzgarantien übernehmen könnten oder sie nicht übernehmen wollten.

²³ Weitere berücksichtigte Faktoren sind inländische private Rückversicherungsgesellschaften und interne maximale Exposuregrenzen privater Versicherungsgesellschaften.

einzuwenden, sie unterstütze jedoch auch keine größeren Initiativen der Regierung zur Entwicklung privatwirtschaftlicher Einlagenversicherungen.

Nach dem FHLBB ist die vollständige Substitution öffentlicher durch private Versicherungen nicht praktikierbar, eine teilweise Substitution wäre hingegen vorteilhaft. Er sieht mehrere Vorteile privater Versicherung. Private Regulierung würde öffentliche Regulierung in gewissem Maße ersetzen. Die Preissetzung durch private Versicherungen würde falsche Anreize im momentan gegebenen risikounabhängigen Preissystem eliminieren. Der Ersatz öffentlicher durch private Versicherung könnte auch die ökonomische Effizienz verbessern und die Belastung des Bundesvermögens im Falle von Bankkonkursen verringern. Nach dem Bericht könnten private Versicherungen drei von vier Gefahren, denen private Banken ausgesetzt seien, abdecken: die Gefahr von Banküberfällen und des Betrugs durch Außenstehende Unterschlagungen durch Mitarbeiter und oder von Managementfehlern. Das einzige Risiko, das private Firmen nicht abdecken könnten, sei das der Unzulänglichkeit der nationalen makroökonomischen Politik.

Der FHLBB diskutiert sowohl den groben Entwurf eines kombinierten privaten und öffentlichen Versicherungssystems als auch einige Einzelprobleme, mit denen ein solches System konfrontiert wäre. Die Behörde schlägt vor, die Bundesregierung solle Konten bis zu einer bestimmten Grenze garantieren und private Verluste im Falle falscher makroökonomischer Politik begrenzen. Einlagen jenseits der Bundesgarantie hätten private Versicherungsgesellschaften unter Berücksichtigung einer Verlustgrenze im Falle einer nationalen Katastrophe abzudecken.

Nach Meinung des FHLBB könnten in einem Mischsystem mehrere Probleme auftreten. So käme es einerseits darauf an, Regeln zum Schutz des Ermessens der Behörden hinsichtlich von Institutschließungen aufzustellen. Andererseits wären private Versicherer vor großen Verlusten durch nicht schnell genug geschlossene insolvente Institute zu schützen. Ein weiteres Problem ist die Regulierung privater Versicherer. Der FHLBB meint, der Versicherungsschutz könnte von den existierenden Versicherungsgesellschaften oder aber von neuen Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit, die von den versicherten Instituten zu gründen wären, angeboten werden. In jedem Falle wäre eine bestimmte Regulierung notwendig, die sich eng an die Regulierung existierender Versicherungsgesellschaften anlehnen sollte. Der FHLBB sieht durchaus das potentielle Problem adverser Selektion sowohl für die Versicherer als auch für die Versicherten. Einzelne Institute wollten möglicherweise nur während ökonomischer Problemzeiten versichert sein; andererseits wären Versicherungsgesellschaften möglicherweise nur während Prosperitätszeiten daran interessiert, Versicherungs-

schutz anzubieten. Dieses Problem der Versicherer könnte aber nach dem Bericht dadurch vermieden werden, daß bei Bundesinstitutionen versicherten Instituten zur Auflage gemacht würde, sich bei privaten Versicherern zu versichern. Die Probleme versicherter Institute ließen sich im übrigen dadurch lösen, daß der private Versicherer zwar berechtigt wäre, die Versicherung zu kündigen, er jedoch gleichzeitig innerhalb einer bestimmten Kündigungsfrist in der Haftung verbliebe.

VII. Andere Mittel zur Erhöhung marktwirtschaftlicher Disziplin

FDIC und FSLIC schlagen mehrere Wege vor, auf denen privatwirtschaftliche Disziplin auch ohne Verringerung der Einlagenversicherungsdeckung oder Einführung privater Versicherung erhöht werden könnte. Die versicherten Institute könnten beispielsweise verstärkt nachrangiges Haftkapital nutzen. So diskutiert die FDIC die Verwendung nachrangiger Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit revidierten Eigenkapitalstandards. Sie besteht jedoch darauf, daß nachrangiges Haftkapital kein Substitut für Eigenkapital sei, da derartige Verbindlichkeiten nicht an laufenden Verlusten teilhätten. Die FDIC setzt sich jedoch für eine verstärkte Nutzung des nachrangigen Haftkapitals ein, da ihre eigenen Verluste im Falle eines Bankkonkurses dadurch verringert würden. Sie will nachrangiges Haftkapital zwar nicht im Moment nutzen, hält aber die Idee einer Berücksichtigung zusätzlich zu oder in Verbindung mit den diskutierten Vorschlägen einer Risikobeteiligung der Gläubiger für gerechtfertigt²⁴. Zusätzlich zur Diskussion der verstärkten Nutzung nachrangigen Haftkapitals durch S & L erörtert der FHLBB auch die Notwendigkeit für S & L-Eigentümer, größere Kontrolle auszuüben. Drei private Gruppen hätten einen Anreiz, das Risikoverhalten von Thrifts zu beobachten: die Gläubiger eines Instituts, seine Eigentümer und seine Manager. Innerhalb von Organisationen auf Gegenseitigkeit sei die Eigentümerstellung zu verschwommen, um eine effektive Kontrolle auszuüben. Eigentümer solcher Unternehmen würden darüber hinaus keinen Anlaß sehen, die Risikolage ihres Instituts zu beobachten, da sie im Falle eines Konkurses nicht unbedingt etwas verlieren würden²⁵. Im Gegensatz zu Organisationen auf Gegenseitigkeit könnten Aktiengesellschaften ihren Managern Optionen auf Aktien anbieten; diese könnten den Anreiz zur Risikoübernahme reduzieren, da der Wert dieser

²⁴ Die Bezugnahme auf vorher diskutierte Vorschläge ist ein direkter Hinweis auf die Vorschläge zur modifizierten Auszahlung und Koversicherung, die bereits in diesem Aufsatz diskutiert wurden.

²⁵ Die Eigentümer einer Organisation auf Gegenseitigkeit sind ihre Einleger.

Optionen letztendlich vom langfristigen Wert der Gesellschaft abhängen. Der FHLBB schließt mit der Feststellung, daß S & L in stärkerem Maße marktwirtschaftlicher Disziplin ausgesetzt wären, wenn sie aus Organisationen auf Gegenseitigkeit in Aktiengesellschaften umgewandelt würden.

VIII. Offenlegung der Finanzsituation

Ausreichende Publizität der finanziellen Situation ist sicherzustellen, wenn marktwirtschaftliche Disziplin auf die versicherten Institute wirken soll. Alle drei Behörden erkennen die Bedeutung der Offenlegung der Finanzverhältnisse an, sind aber anscheinend mit dem gegebenen Ausmaß im allgemeinen zufrieden. Darüber hinaus sind FDIC und NCUA der Auffassung, daß die Hauptverantwortlichkeit für angemessene Veröffentlichungen bei den einzelnen Instituten liege²⁶.

Die FDIC weist darauf hin, daß Veröffentlichungen über die Finanzsituation die Marktdisziplin verbessere und Einleger sowie andere Kunden vor Bankkonkursen schütze. Die FDIC merkt jedoch an, daß die Meldepflicht eine Kostenbelastung für die Bank darstelle, insbesondere, wenn zu veröffentlichende Informationen nicht routinemäßig auch zur Nutzung durch das Management erstellt würden. Für die breite Öffentlichkeit bestehe aufgrund der 100 000 Dollar-Versicherungsdeckung keine Notwendigkeit, die Finanzposition einer Bank zu untersuchen. Die FDIC glaubt, daß einige vermeintlich kenntnisreiche Nutzer, wie kleinere Firmen und Regierungsstellen, die laufend verfügbaren Daten im übrigen nicht wirklich nutzen würden. Die Behörde will jegliche Veröffentlichung auf die Bedürfnisse derjenigen zugeschnitten sehen, die diese Informationen tatsächlich nutzen würden. Was die Bedenken betrifft, veröffentlichte Finanzinformationen könnten Überreaktionen in der Öffentlichkeit und Bankpaniken auslösen, macht die FDIC hierzu geltend, daß Veröffentlichungen für gut geführte Banken besser seien als eine Umwelt voller Gerüchte und Halbwahrheiten.

Die FDIC präsentiert Ergebnisse von Diskussionen mit Bankkunden, die momentan verfügbare Daten nutzen. Diese Kunden schlagen vor, die Banken sollten konsistentere Daten über die Kreditqualität veröffentlichen und beklagen sich über den zu weiten Abstand zwischen dem Bilanzierungstichtag und dem Zeitpunkt der Veröffentlichung von Geschäftsberichten.

Die FDIC fordert die Vertraulichkeit von Prüfungsberichten der Bankaufsicht; die Ergebnisse administrativer Maßnahmen hingegen sollten im Bun-

²⁶ Eine weiterführende Diskussion von Publizitätsproblemen findet sich in dem Sonderheft zur Geschäftsbankenaufsicht, Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review, November 1983.

desanzeiger veröffentlicht werden. Ihres Erachtens sei eine ausreichende Publizität zwar wünschenswert, es fehle jedoch ihr und ihren Schwesterbehörden die Befugnis, die hierzu notwendigen Veröffentlichungen zu veranlassen²⁷. Die FDIC strebe eine derartige Befugnis auch nicht an, weil sie davon ausgehe, daß ausreichende Veröffentlichungen im Verantwortungsbereich der Banken liegen würden.

Der FHLBB meint stattdessen, versicherte Einleger benötigten keine Informationen über die finanziellen Verhältnisse einer Bank, weil sie diese doch nicht nutzen würden. Der Bericht weist weiter darauf hin, daß nicht versicherte Einleger die finanziellen Verhältnisse eines versicherten Instituts nicht prüfen würden, wenn sie sich darauf verlassen könnten, daß praktisch alle Einlagen gesichert seien. Der Bericht gesteht zu, daß veröffentlichte Finanzinformationen einige marginale Institute dadurch schwächen könnten, daß Einleger ihre Einlagen abziehen würden. Er behauptet jedoch, daß die Information nicht versicherter Einleger das System in seiner Gesamtheit dadurch stärken würden, daß Banken von übermäßiger Risikoübernahme abgehalten würden. Der Bericht stellt fest, daß die Information der Anteilseigner eines Instituts größere Marktdisziplin bewirken könnte, wenn die Anteilseigner risikoavers seien; er weist jedoch darauf hin, daß derartige Disziplin bei Organisationen auf Gegenseitigkeit nicht gegeben sei. Der FHLBB ist der Auffassung, daß im allgemeinen jegliche Informationen zur Ermittlung risikobestimmter Versicherungsprämien der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. Der Veröffentlichung der Ergebnisse von staatlichen Bankprüfungen und administrativen Maßnahmen steht er allerdings zögernd gegenüber, weil der Markt seines Erachtens seine eigene Meinung hinsichtlich der Situation eines Instituts bilden sollte; er befürchtet, veröffentlichte Behördenurteile könnten ungerechtfertigte Wirkungen haben.

Die NCUA stellt fest, daß die nach Bundesrecht zugelassenen Credit Unions ihre Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Aufstellung überfälliger Kredite monatlich veröffentlichen müßten, während andere versicherte Institute nur vierteljährlich oder halbjährlich zu berichten hätten. Der Bericht bemerkt auch, daß Mitglieder von Credit Unions in Aufsichtsräten und anderen Gremien vertreten seien. Die NCUA glaubt, die Hauptverantwortung für adäquate Veröffentlichungen müsse bei den ein-

²⁷ Die anderen, mit der Bankenaufsicht befaßten Behörden, sind das Office of the Comptroller of the Currency und das Federal Reserve System. Die drei Behörden haben die Befugnis, die zur Ausübung ihrer Aufsichtsfunktionen notwendigen Informationen zu sammeln, und jede Wirkung, die sie auf Bankveröffentlichungen haben, ist Ausfluß dieser Befugnis.

zelen Credit Unions und ihren Mitgliedern liegen. Die einzige, von der NCUA in Betracht gezogene Änderung ist die Entwicklung eines Gruppen-rating-Systems, das es den einzelnen Credit Unions erlauben würde, sich mit anderen zu vergleichen.

IX. Die Angemessenheit der Versicherungsfonds

Im Zusammenhang mit Überlegungen zur Kontrolle der Risikolage einer Bank befassen sich die Berichte auch mit administrativen Fragen, wie z.B. der Angemessenheit der einzelnen Versicherungsfonds. Die Direktive des Kongresses verlangt von den Versicherungsinstitutionen nur eine Prüfung der Risiken aufgrund erhöhter Einlagenversicherung. Alle drei Behörden haben darüber hinaus auch die Angemessenheit ihrer Kapitalmittel im Hinblick auf ihre heutige Risikolage analysiert.

Die FDIC sieht ihre Kapitalmittel als ausreichend an. Der FHLBB nimmt nicht zur Angemessenheit seiner Kapitalmittel Stellung; er diskutiert jedoch verschiedene Wege, jegliche erkennbare Unangemessenheit zu eliminieren. Die NCUA ist der Auffassung, ihre Kapitalmittel sollten erhöht werden und legt einen entsprechenden Entwurf vor.

Nach Auffassung der FDIC gibt es keine wissenschaftliche Basis, um die Angemessenheit ihres Versicherungsfonds zu ermitteln. Das Verhältnis ihrer Kapitalmittel zu den versicherten Einlagen unterschätze die Angemessenheit des Fonds, da die FDIC typischerweise die Übernahme der Einlagen fallierter Banken durch eine gesunde Bank arrangiere. Außerdem seien versicherte Einlagen nur eine unvollständige Maßgröße für die de facto versicherten Vermögenswerte, weil die meisten Bankzusammenbrüche durch die sogenannte „Purchase and Assumption“-Methode gehandhabt würden. Deshalb beeinflusse eine Erhöhung der gesetzlichen Versicherungsgrenze für Einlagen möglicherweise nicht die Angemessenheit der Fondsmittel. Die FDIC merkt auch an, daß sie ihre Verluste durch rechtzeitige Schließung einer Bank begrenzen könne, bevor deren Eigenkapital in einem wesentlichen Maße negativ werde. In der Vergangenheit habe die FDIC Verluste in Höhe von 4 Prozent der Aktiva der in Konkurs gegangenen Banken (9 Prozent bei Berücksichtigung entgangener Zinsen) hinnehmen müssen. Sie erwarte jedoch künftige Verluste in der Größenordnung von 9 bis 10 Prozent dieser Aktiva. Sie erstatte vor der Bewertungsgutschrift über 50 Prozent ihres Nettobeitragseinkommens, so daß sie in wirtschaftlich veränderten Zeiten ihre Mittel erhöhen könnte, ohne auf ihre Rücklagen zurückgreifen zu müssen.

Die Liquidität der Fonds sei ebenfalls wichtig. Die FDIC gibt an, sie minimiere ihre anfängliche Barauszahlung bei Bankzusammenbrüchen durch die Anwendung der „Purchase and Assumption“-Methode und durch Zahlungsverprechen gegenüber den Erwerbern der fallierten Banken. Sie habe sich zur Liquiditätsbeschaffung vor Konkurseintritt auch der Diskontmöglichkeit bei den Federal Reserve Banken bedient, insbesondere im Fall der Franklin National Bank.

Die meisten der von der FDIC in diesem Bereich empfohlenen Änderungen sind technischer Natur und beziehen sich auf die Basis für die Berechnung von Einlagenversicherungsprämien. Ein bedeutender Vorschlag ist, die Möglichkeit der FDIC, im Notfall vom Finanzministerium 3 Mrd. Dollar zu leihen, im Einvernehmen mit dem Finanzminister zu erhöhen. Eine weitere wesentliche Empfehlung ist, die Versicherung der US-Filialen ausländischer Banken zu überprüfen. Die FDIC sieht sich nicht in der Lage, die Gesamtsituation dieser Bankorganisationen einzuschätzen und bezweifelt, Einlagenabzüge von diesen Filialen bei politischen Schwierigkeiten verhindern zu können. Schließlich meint sie, ihre Empfehlung einer variablen Einlagenversicherung und ihre Versuche, angemessene Publizität zu erreichen, wären jeweils auf die Gesamtbank anzuwenden, um effektiv zu sein.

Der FHLBB berichtet von einer Zunahme der Rücklagen der FSLIC, obgleich die Unterstützungskosten 1981 und 1982 dramatisch angestiegen seien. Er hat zwei Simulationen durchgeführt, um die Angemessenheit seiner Rücklagen für 1983 und 1984 zu bestimmen. Das negative Szenario basiert darauf, daß in diesen Jahren die Renditen der Schatzbriefe 13,5% und die Prime Rate 17,25% betragen würden. Auf der Basis dieser Annahmen würden 1290 S & L mit Aktiva von ungefähr 284 Mrd. Dollar in Konkurs gehen. Die Behörde fürchtet, ihr Fonds würde nicht zur Bewältigung dieser Krise ausreichen, auch wenn die Verluste der FSLIC nur einen Bruchteil der Aktiva der fallierten Banken ausmachen. Das zweite Szenario folgt der Prognose des Office of Management and Budget (OMB) und geht von einer Rendite von 9% für Schatzanleihen und einer Prime Rate von 11,75% aus. Unter diesem Szenario käme der S & L-Sektor in seiner Gesamtheit im zweiten Quartal 1983 in die Gewinnzone; dann würden weniger als 200 S & L mit Aktiva von weniger als 40 Mrd. Dollar fallieren. Der FHLBB meint, auf der Basis der Annahmen des OMB ausreichende Mittel zur Bewältigung der erwarteten Konkurse zu besitzen²⁸.

²⁸ Die Prognosen des OMB haben sich bis Ende 1983 als zutreffend erwiesen. Im August 1984 lagen jedoch die Treasury Bill Rate bei 11 Prozent und die Prime Rate bei 13 Prozent (Anm. des Übersetzers).

Der FHLBB merkt an, er könne die FSLIC-Verluste minimieren, wenn Institute geschlossen würden, sobald deren Eigenkapital Null erreiche. Das vorhandene Rechnungswesen gäbe jedoch keine Auskunft über das aktuelle Eigenkapital eines Instituts, sondern nur über seinen Vergangenheitswert. Der FHLBB würde zwar die Bilanzierung auf der Basis von Marktwerten als Hilfe bei der Bestimmung des Zeitpunktes, zu dem ein Institut zu schließen wäre, begrüßen; er ist im übrigen aber nicht der Auffassung, daß Institute schon automatisch zu schließen wären, wenn ihr Eigenkapital auf Null absinken würde. Der Bericht behauptet, es sei zu erwarten, daß viele S & L mit negativem Eigenkapital auf Basis der gegenwärtig geltenden Markttrenditen und -kosten und unter Einbeziehung der gegebenen örtlichen Lage, ihrer Organisation und ihres Managements in Zukunft ertragreich sein könnten²⁹. Hätte man jede S & L mit negativem Eigenkapital geschlossen, wären nahezu alle S & L während der letzten Jahre davon betroffen gewesen.

Der FHLBB-Bericht präsentiert neun verschiedene Wege, eine mangelnde Angemessenheit des Versicherungsfonds zu beseitigen, und konzentriert sich dann auf die Nachteile zweier Ansätze: nämlich verstärkte Regulierung und verringerte Deckung durch die FSLIC. Nach dem Bericht ließe sich die Angemessenheit des Fonds zwar verbessern, wenn die FSLIC Finanzfutures zum Hedgen von Zinsänderungen nutzen würde. Jedoch seien einzelne S & L besser als die FSLIC zum Hedgen ihrer Positionen in der Lage. Die Behörde führt fünf weitere Reformen auf, die sie zum Teil an anderen Stellen ihres Berichts empfiehlt. Diese fünf Maßnahmen sind: erhöhte Eigenkapitalausstattung bei S & L, verbesserte Informationen über den Marktwert von S & L, größere Flexibilität in der Handhabung von Bankzusammenbrüchen, risikobestimmte Prämien und eine Anhebung des Prämienniveaus. Der Vorschlag, die Laufzeiten der Fondsaktiva zu verringern, ist bereits realisiert, und der Bericht empfiehlt, damit fortzufahren.

²⁹ Der Bericht führt nicht aus, ob dabei auf S & L mit negativem Eigenkapital auf der Basis von Buchwerten oder bei Zugrundelegung von Ertragswerten Bezug genommen wird. Sollte der Bericht sich auf S & L mit negativem Eigenkapital nach Buchwerten beziehen, handelte es sich hier um eine zutreffende Feststellung. S & L mit negativem Eigenkapital nach Buchwerten, die jedoch auf Basis der gegebenen Marktbedingungen ertragreich operieren könnten, haben höchstwahrscheinlich einen positiven Ertragswert. Eine S & L mit positivem Eigenkapital auf Ertragswertbasis sollte nicht geschlossen werden. Bezöge sich der Bericht jedoch auf S & L mit negativem Eigenkapital auf Ertragswertbasis, wäre die Argumentation des FHLBB angreifbar. Eine unterlassene Schließung dieser S & L würde ihnen erlauben, mit Staatsgeldern um eine wirtschaftliche Verbesserung ihrer Lage zu spielen. Sollte die S & L dann nämlich nicht ertragbringend werden, würde der Staat alle Verluste tragen.

Die NCUA weist darauf hin, daß sie ohne Zuschuß zum Gründungskapital entstanden sei, während FDIC und FSLIC Kapital von der Bundesregierung erhalten hätten. Als sie gebildet wurde, wäre man von der Hoffnung ausgegangen, daß geringe Verluste und Fondszuflüsse diesen bis auf 1 Prozent der Anteile an Credit Unions erhöhen würden. Diese Erwartung habe sich jedoch nicht erfüllt: Der Umfang des Fonds habe sich vielmehr in jedem der vergangenen drei Jahre verringert. Die NCUA empfiehlt daher, nach Abstimmung innerhalb dieser Institutsgruppe, Credit Unions die Möglichkeit zu geben, ihren Fonds mit einer einmaligen Umlage in Höhe von 1 Prozent der versicherten Anteile zu kapitalisieren.

Zusammenfassung

USA: Die Reform der Einlagenversicherung aus der Sicht von Versicherungsträgern

Dem US-Kongreß ist deutlich geworden, daß die Rolle der Einlagenversicherung trotz der wertvollen Dienste, die sie den Vereinigten Staaten geleistet hat, innerhalb eines deregulierten Finanzsystems überprüft werden sollte. Der Garn-St. Germain-Act hat von FDIC, FHLBB und NCUA eine solche Überprüfung und die Empfehlung von Verbesserungsvorschlägen verlangt. Alle drei Einlagenversicherungsbehörden sind der Auffassung, die Einlagenversicherung übe zwar nach wie vor eine wertvolle Funktion aus, einige Reformen seien jedoch wünschenswert.

Die FDIC favorisiert mehrere Reformen. Sie unterstützt die Idee einer staatlichen Einlagenversicherung mit variablen Prämien, um so im Hinblick auf die Struktur der Versicherungsprämien Gleichheit zwischen den Banken zu erreichen. Sie rechnet jedoch nicht damit, daß ihr Vorschlag die Risikolage der Banken wesentlich tangieren würde. Diese Behörde befürwortet auch eine Verringerung des den großen Einlegern de facto gewährten Versicherungsschutzes, um so deren Anreiz zu erhöhen, die Risikolage der versicherten Institute zu überwachen. Die FDIC würde die Veröffentlichung bankaufsichtlicher Maßnahmen, die einzelne Banken betreffen, begrüßen.

Der FHLBB unterstützt eine Einlagenversicherung mit variablen Prämien sowie die Heranziehung privater Versicherungen, um die Thrifts zur Verringerung ihres Risikoexposures anzuhalten. Er ist weiterhin der Auffassung, daß Thrifts über eine höhere Kapitalausstattung verfügen und ihre Eigentümer und Direktoren eine aktivere Rolle hinsichtlich der Kontrolle der Risikolage ihrer Institute übernehmen sollten.

Die NCUA glaubt, die Risiken der Credit Unions dadurch verringern zu können, daß die Credit Unions, die große Konten (über 50 000 Dollar) an sich ziehen, mehr für ihre Einlagensicherung zahlen müßten und daß der erste Geschäftsanteil eines jeden Mitglieds nicht versichert würde. Sie würde es den nach Bundesrecht zugelassenen Credit Unions überlassen, die öffentliche durch eine private Einlagenversicherung zu substituieren. Sie befürwortet eine einmalige einprozentige Umlage auf die Geschäftsanteile der Credit Unions, um so die Kapitalisierung des NCUA-Fonds zu erhöhen.

Summary

Deposit Insurance Reform: The Insuring Agencies Proposals

Congress recognized that even though deposit insurance has provided some valuable benefits to the United States, the role of deposit insurance in a deregulated financial system should be reviewed. The Garn-St Germain Act asked the FDIC, FHLBB, and the NCUA to review deposit insurance and report back with their recommendations. All three government deposit insurance agencies believe that deposit insurance still performs a valuable function, but each argues that some reforms in deposit insurance are desirable.

The FDIC favors several different reforms. It supports variable rate deposit insurance provided by the government to introduce equity across banks to the deposit insurance premium schedule, but it does not expect its proposal to affect bank risk exposure significantly. The FDIC also favors a reduction in the de facto deposit insurance given large depositors to increased their incentives to monitor insured institutions' risks. The FDIC would like to disclose supervisory actions taken against individual banks.

The FHLBB supports variable rate deposit insurance and the use of private insurance to encourage thrifts to reduce risk exposure. It also believes thrifts should have more capital and that their owners and directors should take a more active role in controlling their institution's risk exposure.

The NCUA believes credit unions' risk could be reduced if those that attract large accounts (over \$50,000) would pay more for their insurance and if the first share of every member were not insured. The NCUA would give federal credit unions the option of substituting private for public insurance. It favors a one time one percent assessment of credit union shares to increase capitalization of the NCUA's fund.

Résumé

La réforme de l'assurance des dépôts d'argent en banque: les propositions des agences d'assurance

Le Congrès a reconnu que, même si l'assurance des dépôts d'argent en banque (« deposit insurance ») a fourni certains avantages considérables aux Etats-Unis, le rôle de l'assurance des dépôts d'argent en banque devrait être réexaminé dans un système financier dérégulé. Le Garn-St Germain Act a demandé à la FDIC, à la FHLBB et à la NCUA de reviser la dite assurance et de faire un compte rendu de leur recommandations. Les trois agences gouvernementales d'assurance des dépôts d'argent en banque pensent que cette assurance continue à remplir une fonction importante, mais elles sont, toutes les trois, d'avis que des réformes de l'assurance des dépôts d'argent en banque sont souhaitables.

La FDIC favorise plusieurs réformes différentes. Elle soutient l'assurance des dépôts en banque à taux variable fournie par le gouvernement afin d'introduire du capital propre par des banques dans le plan des primes de l'assurance des dépôts en question. Elle ne s'attend cependant pas à ce que sa proposition affecte considérablement les risques auxquels les banques sont exposées. La FDIC se prononce aussi pour

une réduction dans l'assurance de facto des dépôts d'argent en banque donnée aux déposants importants pour les inciter davantage à surveiller les risques assurés des institutions. La FDIC aimerait montrer des mesures de surveillance prises contre des banques individuelles.

La FHLBB soutient l'assurance des dépôts d'argent en banque à taux variable et l'utilisation de l'assurance privée afin d'encourager des épargnes pour réduire l'exposition aux risques. Elle pense aussi que les économies devraient avoir plus de capital et que les propriétaires et les directeurs devraient contrôler plus activement l'exposition aux risques de leurs institutions.

La NCUA pense que le risque des caisses coopératives de crédit pourrait être réduits si ceux qui attirent des comptes importants (de plus de 50.000 dollars) payaient davantage pour leur assurance et si la première quote-part de chaque membre n'était pas assurée. La NCUA accorderait aux caisses coopératives de crédit fédérales l'option de substituer l'assurance privée à l'assurance publique. Elle favorise une contribution unique d'un pourcent des parts de la caisse coopérative de crédit afin d'augmenter la capitalisation des fonds de la NCUA.