

Reformpotentiale – Pfadabhängigkeit und adaptive Effizienz im japanischen Finanzsystem

Andreas Nabor
(HWWA Hamburg)

Inhalt

Einleitung	48
1. Institutionenwandel.....	49
1.1 Institutionen.....	49
1.2 Institutionenwandel.....	50
2. Das Konvoisystem im japanischen Bankensektor	53
2.1 Beschreibung.....	53
2.2 Entwicklung des Konvoisystems	56
3. Krise des Konvoisystems.....	57
3.1 Gründe für die Krise.....	57
3.1.1 Stufenweise Deregulierung	57
3.1.2 IT-Revolution.....	59
3.2 Diskontinuierlicher Wandel	59
4. Entstehung neuer Institutionen.....	61
4.1 Erwarteter Wandel	61
4.2 Erfolgreicher Wandel.....	62
4.3 Beharrungstendenzen	64
4.3.1 Politik.....	66
4.3.2 Financial Services Agency.....	67
4.3.3 Banken.....	67
4.4 Reformpotentiale.....	69
5. Fazit.....	70
Literatur	71

Einleitung

Das japanische Finanzsystem steckt seit Beginn der 1990er Jahre in einer tiefen Krise, die spätestens zwischen 1995 und 1997 durch den Zusammenbruch namhafter Finanzinstitute nicht mehr zu leugnen war. Als Antwort auf diese Krise sollte die umfassende Finanzmarktreform „Big Bang“ das Finanzsystem wieder zu einem leistungs- und wettbewerbsfähigen System umbauen. Der Name des Reformpakets und der Vergleich mit der Reform des britischen Finanzmarktes von 1986 sowie die Rhetorik des Ministerpräsidenten und seines Finanzministers ließen eine dramatische Umwälzung des japanischen Finanzsystems innerhalb von drei Jahren erwarten.

Gemessen an diesen Erwartungen sind die Ergebnisse bis heute enttäuschend: Die japanischen Banken leiden weiterhin unter stetig wachsenden notleidenden Krediten, angekündigte Reformen werden nur schleppend, verwässert, oder gar nicht umgesetzt, ausländische Investoren fühlen sich vom Finanzzentrum Tokyo nicht angezogen.

Dieser Beitrag geht den Ursachen für das schleppende Reformtempo trotz offensichtlich dringendem Handlungsbedarf nach, indem er die Rigidität des Reform feindlichen Konvoisystems des japanischen Bankensystems untersucht. Er kommt zu dem Schluss, dass die normativen Reformen zwar marginale Verhaltensänderungen bei den Agenten innerhalb des Bankensystems ausgelöst haben, dass sie aber in der Institution des Konvoisystems noch genügend Stabilität finden, um sich an die hergebrachten Verhaltensmuster zu halten, zumal die aus einem Institutionenwandel resultierenden Transformationskosten zu hoch oder zu unkalkulierbar erscheinen.

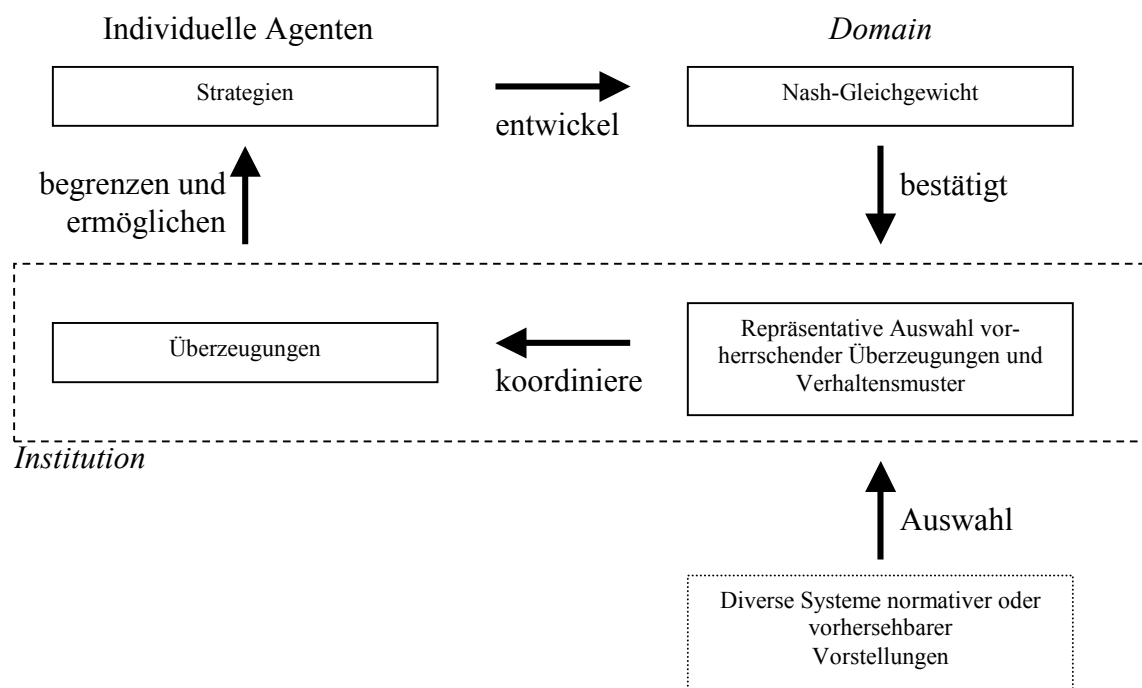
Ein wirklicher Wandel dieser Institution kann demnach nur durch einen Wandel in der angrenzenden politisch-parlamentarischen Ebene oder durch eine erneute Krise innerhalb des Bankensektors erfolgen. Da ein Wandel beider Institutionen von ähnlichen Prämissen abhängig ist, ist es wahrscheinlich, dass der Zeitpunkt des Institutionenwandels im Bankensektor durch eine erneute Zuspitzung der Krise bestimmt wird, das Tempo des Wandels aber durch einen simultanen Wandel in der angrenzenden politisch-parlamentarischen Ebene beschleunigt werden kann.

1. Institutionenwandel

1.1. Institutionen

Der Begriff der Institution wird vielfach unterschiedlich verwendet. Douglass C. North (1990) definiert Institutionen als Spielregeln („*rules of the game*“) und summiert darunter sowohl formelle Institutionen wie Gesetze und Konventionen als auch informelle Institutionen. Formelle und informelle Institutionen sind jedoch nur schwer zu bestimmen und voneinander abzugrenzen. Außerdem bleibt die Frage, wo, durch wen und unter welchen informellen Bedingungen formelle Spielregeln geschaffen werden, die das Verhalten der Agenten kanalisieren. Masahiko Aoki (2001) definiert Institutionen deshalb als ein sich selbst verstärkendes System gemeinsamer, gewachsener Vorstellungen über eben jene „Spielregeln“ (vgl. Abbildung 1). Die Vorstellungen oder Überzeugungen entstehen endogen durch die wiederholte strategische Interaktion der Agenten. Interagieren die Agenten wiederholt miteinander und kommen zu einem stabilen Verhaltensmuster, sind die einzelnen Akteure in der Lage, das Verhalten der anderen Teilnehmer weitgehend zu prognostizieren. Dabei gilt es nicht, das Verhalten aller Agenten im Detail zu prognostizieren, sondern die grundlegenden Verhaltensmuster der Mehrheit der Teilnehmer (repräsentative Auswahl) zu erkennen.

Abbildung 1: Institutionen als sich selbst verstärkendes System gemeinsamer Vorstellungen über Spielregeln



Quelle: Aoki (2001), S. 12

Aufgrund dieser subjektiven Wahrnehmung bilden alle Akteure ihre eigenen Verhaltensmuster heraus. Erst wenn ihre Erkenntnisse über die grundlegenden Verhaltensmuster der Mehrheit der Teilnehmer gesichert sind, stabilisiert sich auch das eigene Verhaltensmuster und dient als Leitfaden für eigene Strategien im Spielverlauf. Die Summe der möglichen Verhaltensweisen wird als *Domain* bzw. Ebene bezeichnet. Durch die wiederholte Interaktion entsteht ein sich selbst verstärkendes *Nash-Gleichgewicht*⁵. Solange die Erkenntnisse über die grundlegenden Verhaltensmuster der Mehrheit der Teilnehmer regelmäßig bestätigt werden, hat ein einzelner Akteur auch keinen Anreiz, das eigene Verhalten zu verändern. Die Institution wird selbst verstärkend und die darin zusammengefasste Information wird als *gegeben* vorausgesetzt, solange die gemeinsamen Vorstellungen nicht gestört werden.

In einer Welt unvollständiger und asymmetrischer Informationen begrenzen Institutionen also nicht nur die Entscheidungsmöglichkeiten von Individuen, sondern ermöglichen ihnen auch eine effiziente Informationsverarbeitung, weil sie nicht alle möglichen Verhaltensmuster aller Akteure beachten müssen, sondern lediglich die repräsentative Auswahl. Sie „kanalisieren“ (North 1990) das Verhalten der Agenten also im positiven wie im negativen Sinn.

Institutionen unterliegen exogenen Einflüssen, aber die Institution selbst wird endogen definiert. Gesetze und Regulierungen per se gelten hier nicht als Institutionen. Bei ihnen handelt es sich um exogene Regelfunktionen, die die Nutzenverteilung für jedes Verhaltensmuster der *Domain* spezifizieren. Sie können nur Teil einer Institution sein, wenn sie von der Mehrheit der Akteure anerkannt und befolgt werden.

1.2. Institutionenwandel

Institutionelle Arrangements weisen in der Regel und mit zunehmender Existenz eine hohe Robustheit auf. In einem Nash-Gleichgewicht hat kein Agent einen Vorteil aus der Veränderung des eigenen Verhaltens. Rationale Agenten könnten zwar ein optimaleres Gleichgewicht erkennen, sind aber oft nicht in der Lage, dieses durchzusetzen. Die Rolle des rationalen Agenten, gar mit Gesetzgebungsbefugnis, wird oft der Regierung zugeschrieben.

⁵ Die formale Gleichung für dieses Nash-Gleichgewicht lautet: $s_i^* = \operatorname{argmax} u_i (\varphi_i (s_i, I_i (s^*) : \Sigma^*, e))$ für alle $i \in \aleph$. Für Agenten i setzt sich die Konsequenzfunktion φ_i zusammen aus der Strategieauswahl s_i und den eigenen Informationen über das Strategieprofil im Gleichgewicht $I_i (s^*)$ in Institution Σ^* im Umfeld e . \aleph beschreibt die Menge der Agenten.

Sie ist aber selbst eine Agentin innerhalb des Systems mit eigenen Interessen, bei der es oft unklar bleibt, ob sie Willens und fähig ist, Veränderungen hervorzurufen.

Eine weitere wesentliche Ursache der Robustheit liegt in den sich selbst verstärkenden Elementen durch die Interaktion der Agenten untereinander. Im Wettbewerb der Agenten, institutionen-relevante Fähigkeiten und Eigenschaften zu entwickeln, bilden sie auch entsprechende Arbeitskräfte und andere Faktoren aus, deren Existenz die Institutionen wiederum stärkt.

Zudem bilden Institutionen Machtposition heraus, die den status quo stärken. Nutznießer einer etablierten Institution haben in der Regel die Ressourcen und die Kompetenz, diese zu stützen. Agenten dagegen, die sich in bestehenden Institutionen im Nachteil wähnen und ein Interesse an einem Wandel haben könnten, haben zumeist nicht die Kraft, die Kosten des Umbaus zu tragen. Zu diesen Kosten gehören die Überzeugungsarbeit gegenüber anderen Agenten, Experimentierkosten mit entstehenden Institutionen, Ungleichgewichtskosten während des Wandels, etc. Zuletzt erschweren diverse Zusammenhänge zwischen Institutionen den Wandel einzelner Institutionen aufgrund von steigenden Skalenerträgen (Aufbaukosten) oder Netzwerk-Externalitäten. Weisen Institutionen eine hohe Festigkeit auf, spricht man von Pfadabhängigkeit. Die Anpassungsfähigkeit an exogene Gegebenheiten („adaptive Effizienz“) ist in diesem Fall gering.

Trotz der oben genannten Rigiditäten wandeln sich Institutionen. Der Wandel kann sowohl spontan und autonom durch dezentrale Experimente einer ausreichenden Menge von Agenten hervorgerufen werden, als auch geplant durch neue Elemente wie Gesetze oder neu hinzugekommene Agenten induziert werden. Neue Agenten können in der Realität neue Unternehmen, neue Aufsichtsbehörden oder geöffnete Märkte darstellen. In beiden Fällen besteht in der kritischen Masse der wandelwilligen Agenten eine notwendige Voraussetzung. Sie ist aber nicht hinreichend, weil nicht sie nicht garantiert, dass der Wandel in die gewünschte Richtung strebt. Nicht nur spontaner Wandel, sondern auch der geplante Wandel kann ungeplante und ungewollte Ergebnisse nach sich ziehen.

Institutionenwandel vollzieht sich, wenn eine kritische Masse der Agenten ihre Überzeugungen über die Art und Weise wie das Spiel gespielt wird, verändern (Aoki 2001: 231). Diese Definition ist von der Veränderung normativer Regeln, z.B. Gesetzesänderungen oder Veränderungen staatlicher Regulierung, zu unterscheiden. Wenn solche normativen

Regeln per se nicht als Institution definiert werden, können deren Änderungen zwar einen Institutionenwandel induzieren, sind dabei aber von weiteren Gegebenheiten abhängig.

In einem etablierten Institutionengefüge spielen außerdem marginale und zufällige Verhaltensänderungen einzelner Akteure aufgrund veränderter Rahmenbedingungen keine Rolle, solange die kritische Masse von Akteuren nicht erreicht wird. Hegt jedoch eine kritische Masse der Agenten Unzufriedenheit mit der bestehenden Institution, kann die Situation als allgemeines kognitives Ungleichgewicht bezeichnet werden, woraufhin die Mehrheit einen Wandel der Institution anstreben dürfte (Aoki 2001: 231).

Eine häufige Ursache für Institutionenwandel sind neue oder veränderte Entscheidungsmöglichkeiten der Agenten. Hierfür kann es sowohl exogene als auch endogene Ursachen geben. Zu den typischen exogenen Ursachen gehören technologische Innovationen, externe Schocks wie Krieg, Depression, o.a., die Öffnung bisher geschlossener Domains zueinander oder ein umfassender institutioneller Wandel in einer benachbarten Domain. Zu den typischen endogenen Ursachen zählt unter anderem der Wandel der internen Vermögens- und Machtverteilung, der die Eignung der bestehenden Strategien und die Durchsetzbarkeit der Regeln in Frage stellt, sowie ein internes Aufkommen einer hinreichenden Anzahl zufälliger Strategiewechsel oder Experimente damit (Aoki 2001: 240).

Externe Schocks allein reichen nicht immer aus, um institutionellen Wandel auszulösen. Es ist möglich, dass sie nur marginale Anpassungen der Agenten hervorrufen. Externe und endogene Effekte müssen deshalb zusammen spielen, um eine synchronisierte Suche der Agenten nach einer Neubestimmung ihrer Vorstellungen und Strategien auszulösen. Beginnen die Akteure eine solche Suche, bietet die bestehende Institution keine Richtschnur mehr für die individuellen Strategien der Agenten an. Diesen Zustand bezeichnet Aoki als „*institutionelle Krise*“: Die Institution wird nicht mehr als *gegeben* angesehen, die Agenten müssen ihre Nutzenkalkulation und Strategie revidieren. Sie können dafür beispielsweise versuchen, Strategien anderer Domains zu imitieren oder alternative Diskurse beginnen. Politische Führer könnten Signale in eine erwünschte Richtung aussenden. Im Verlauf der Suche können verschiedene Systeme prognostizierter und normativer Überzeugungen auftauchen, die miteinander im Wettbewerb stehen.

Ein neues Modell kommt ins Gleichgewicht, wenn angenommen wird, dass ein bestimmtes System solcher Überzeugungen konsistent ist mit dem internen Status der Domain. Dafür

muss die Wahl eines neuen aktivierten Sets von Strategien durch die Agenten positiven (zufriedenstellenden) Nutzen generieren. Der Transformationsprozess kommt zum Stillstand, wenn sich die kontinuierlich revidierten Strategien der einzelnen Agenten zu einem Gleichgewicht anpassen und damit eine neue Institution gebildet ist.

2. Das Konvoisystem im japanischen Bankensektor

Das so genannte Konvoisystem ist eine Institution, die sich im japanischen Bankensystem der Nachkriegszeit fest etabliert hat und eine hohe Robustheit aufweist. Aufgrund seiner zentralen Rolle im japanischen Bankensystem eignet sich das Konvoisystem auch als Indikator für die derzeitige Reformfähigkeit des japanischen Bankensystems.

2.1. Beschreibung

Das so genannte Konvoisystem des japanischen Bankensektors, das durchaus auch aus anderen Branchen der japanischen Wirtschaft bekannt ist, ist ein Schutzsystem gegen das Konkursrisiko und soll damit die Stabilität des japanischen Bankensektors gewährleisten. Aufgrund seiner Stabilität stiftenden Charakters eignet es sich möglicherweise besonders für die Untersuchung von Robustheit und Wandel von Institutionen, weil anzunehmen ist, dass auch die Institution selbst auf Stabilität angelegt ist.

Die Bezeichnung „Konvoisystem“ ist eine Anlehnung an Schiffs- oder Autokonvois, die sich nicht schneller fortbewegen können als das langsamste Mitglied der Kette. Bezogen auf Banken bedeutet dies, dass innovative und fortschrittliche Banken so in ihrem Geschäft gebremst werden, dass auch langsamere Banken in der Lage sind, Schritt zu halten.

Konkret wurde das Konvoisystem bis in die 1990er Jahre hinein durch das Finanzministerium mit Hilfe zahlreicher normativer Wettbewerbsbeschränkungen gestärkt: Regionale und lokale Expansion durch die Eröffnung neuer Filialen oder Bankautomaten wurde begrenzt, die Zinsgestaltung unterlag engen Vorgaben, und neue Produkte bedurften der vorherigen Genehmigung. Entsprechende Genehmigungen wurden erst erteilt, wenn auch die langsamsten Mitbewerber ein identisches Produkt herausgaben und damit durch die Innovation der schnelleren Banken keinen Wettbewerbsnachteil erlitten.

Ein weiteres elementares Element des Konvoisystems ist die Übernahme schwacher, teilweise sogar insolventer Banken durch starke Banken auf Geheiß des Finanzministeriums. Dieses darf jedoch nicht als einziges Mittel des Konvoisystems missverstanden werden. Angeordnete Fusionen sind weniger der Kern des Konvoisystems als das letzte Mittel der Gewährträgerhaftung des Staates, um einzelne Banken vor dem Konkurs zu bewahren, wenn sie trotz der vorgenannten Maßnahmen in die oder nahe der Insolvenz geraten. Solvente Banken werden für die Übernahme schwacher Banken vom Finanzministerium mit regulatorischen Anreizen belohnt, in der Vergangenheit z.B. der Genehmigung einer überdurchschnittlichen Expansion des Filialnetzes.

Im Rahmen des Konvoisystems akzeptieren die Banken also einerseits eingeschränkte Geschäfts- und Profitmöglichkeiten im Austausch für die staatliche Absicherung gegen das Konkursrisiko. Andererseits genießen sie gesicherte *rents* durch Kartellbildung, denn neben dem Marktaustritt war auch ein Markteintritt lange Zeit nahezu unmöglich. Ferner ermöglicht die staatliche Garantie den Behörden und Politikern starke Einflussmöglichkeiten.

Beim Konvoisystem handelt es sich nicht um eine formale Konvention. Zwar wurden die oben genannten Wettbewerbsbeschränkungen teilweise in Verordnungen des Finanzministeriums fixiert, aber längst nicht alle. Die Genehmigungspflicht neuer Produkte beinhaltet beispielsweise formal nicht automatisch die Weitergabe der Produktinformationen an Wettbewerber und die Verzögerung der Genehmigung bis zum Gleichziehen der Wettbewerber. Auch Markteintrittsbeschränkungen und so genannte „Rettungs-Fusionen“ für insolvente Institute sind nicht formal fixiert. Selbst bei den Zinsgrenzen für Kredite handelte es sich um informelle Übereinkommen (Hall 1998: 88).

Das Konvoisystem besteht auch nicht aus einer informellen Vereinbarung unter den Beteiligten und wird hier deshalb auch nicht als „informelle Institution“ im Sinne von North (1990) definiert. Vielmehr wird das Konvoisystem als ein sich selbst verstärkendes System gemeinsamer, gewachsener Vorstellungen über die „Spielregeln“ verstanden, weil sich die Teilnehmer auch ohne vollständige formelle Vorgaben an der repräsentativen Auswahl vorherrschender Überzeugungen und Verhaltensmuster orientieren können und sich ihre Strategien im Gleichgewicht befinden.

Die Stärke des Konvoisystems lag lange Zeit in der Dominanz des Finanzministeriums und insbesondere dessen *Banking Bureaus*. Das *Banking Bureau* war das einzige Kontrollorgan

der Banken. Durch die Wettbewerbsbeschränkungen entfielen die Kontrolle und Disziplinierung durch den freien Markt (Marktdisziplin). Im Gegensatz zur *ex-post* Kontrolle eines Marktes vollzog das Finanzministerium eine *ex-ante* Koordinierung der verschiedenen Interessen der Akteure. Die Macht des Finanzministeriums beruhte darauf, dass die von ihm zu vergebenen Anreize in Form von Produkt- und Expansionsgenehmigungen für die Banken von hohem Wert waren.

Durch die Dominanz eines Agenten in Form des Finanzministeriums gegenüber den anderen unterscheidet sich das Konvoisystem möglicher Weise von anderen institutionellen Geflechten. Die rund 160 privaten Banken⁶ bilden aber keineswegs eine heterogene Gruppe, sondern positionieren sich weitgehend geschlossen durch ihre Vereinigungen mit der Japanese Bankers Association an der Spitze. Wie auch einzelne, insbesondere große Banken selbst, betreiben die Vereinigungen Lobby-Arbeit bei der Aufsichtsbehörde, kommunizieren aber andererseits auch Vorgaben des Finanzministeriums an ihre Mitglieder. Die Kommunikation zwischen Aufsichtsbehörde und Banken wurde zusätzlich bis in die 1990er Jahre hinein durch mehrmonatige Entsendungen von Bankmitarbeitern während ihrer aktiven Laufbahn in das Finanzministerium sowie von Beamten nach Beendigung ihrer aktiven Laufbahn in die Banken verstärkt („*Amakudari*“). Die Beamten erhielten attraktive Honorare und brachten ihrerseits wertvolle Informationen und Kontakte aus dem Finanzministerium mit.

Aufgrund gegenseitiger Abhängigkeiten ist die Abgrenzung zu anderen Phänomenen des japanischen Bankensektors schwierig. So ist die Existenz des Trennbanksystems, also einer strikten Trennung der Bank- und Wertpapiergeschäfte, zweifellos ein Bestandteil der Marktzutritts- und Wettbewerbsbeschränkungen. Die Existenz eines Trennbanksystems per se ist aber nicht wesentlich für das Konvoisystem, weil auch innerhalb von Trennbanksystemen durchaus Wettbewerb möglich ist.

Das Konvoisystem ist darüber hinaus vom „*main bank*“-System abzugrenzen, das die Beziehung zwischen Banken und Unternehmen betrifft.⁷ Allerdings kann es als Ergänzung des „*main bank*“-Systems angesehen werden, wenn angenommen wird, dass das „*main bank*“-System gewünscht wird, aber spezifische moralische Risiken (*moral hazard*) für die Banken impliziert, die durch das Konvoisystem besichert und gegebenenfalls sozialisiert

⁶ 1970: 158, 2002: 163 japanische private Banken, inklusive Stadtbanken, Regionalbanken I+II, Langfristkreditbanken und Treuhandbanken. Die Zahl der Treuhandbanken erhöhte sich in diesem Zeitraum von sieben auf 32.

werden sollen. Das „*main bank*“-System wäre allerdings auch mit einem anderen Sicherungssystem praktikabel.

2.2. Entwicklung des Konvoisystems

Als Ursprung zahlreicher Institutionen des Nachkriegsjapans werden oft die Jahre des 2. Weltkrieges genannt (Okazaki et. al 1999). Auch Elemente des Konvoisystems haben ihren Ursprung in dieser Zeit, namentlich die Stärkung des Finanzministeriums als Aufsichtsbehörde und die Kartellbildung innerhalb des Bankensystems zur Sicherung langfristiger Finanzierung bevorzugter Industriezweige. Hinzu kommt die Stärkung der indirekten Finanzierung zu Lasten der direkten Finanzierung, die den Banken eine wichtigere Rolle innerhalb der Volkswirtschaft beimisst und damit möglicher Weise auch die Notwendigkeit der Stabilität des Bankensektors unterstreicht.

Eine wichtige Rolle für die Entstehung des Konvoisystems spielten aber auch bereits die Deflation und Finanzkrise von 1927, in deren Verlauf es zu Panikstürmen auf Banken kam, nachdem zahlreiche Banken schließen mussten. Das daraufhin 1928 verabschiedete Bankengesetz erteilte dem Finanzministerium bereits deutlich mehr Macht als zuvor. Zudem erhöhte das Finanzministerium die Eigenkapitalbedingungen für Banken und ermunterte kleine Banken, sich mit anderen zu größeren Einheiten zusammen zu schließen (Patrick 1971). Die Sorge vor einer ähnlichen Finanzkrise wie 1927 wird als Hauptgrund angeführt, weshalb Konkurse von Banken von vornherein vermieden werden sollen. Vor allem aus diesem Grund sorgte der extreme exogene Schock der Kriegsniederlage nicht für einen abrupten Wandel dieses Systems. Im Gegenteil verstärkten die hohe wirtschaftliche und soziale Unsicherheit nach dem Krieg den Wunsch nach einem stabilen Finanzsystem und die Sorge vor Bankpaniken noch.

Spiegel (1999) kommt außerdem zu dem Schluss, dass Konvoisystem sei bis zum Beginn der Finanzmarktliberalisierung in den 1970er Jahren nicht nur erfolgreich, sondern sogar einem Sicherungsnetz mit einer Einlagenversicherung mit einheitlicher Risikoprämie überlegen gewesen. Allerdings konzentriert sich Spiegel in seiner Analyse auf den Austrittsmechanismus bzw. den Umgang mit insolventen Banken, nicht jedoch auf die Effizienz des Bankensystems.

⁷ Für Einzelheiten zum „*main bank*“-System siehe Aoki, Masahiko, and Hugh Patrick (1994), *The Japanese main bank system: Its relevance for developing and transforming economies*, Oxford: Oxford University Press

Obwohl das Konvoisystem unter Ausschluss wichtiger Marktprinzipien nicht als volkswirtschaftlich effizient angesehen werden kann, weist es eine hohe Rigidität auf. Aufgrund der gleichmäßigen Interessen, Überzeugungen und Strategien der Agenten konnte das System nicht leicht wieder verändert werden.

Ein wichtiges Mittel des Konvoi-Systems bestand in der Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen den Akteuren. Die Regulierungsbehörde bot viel Energie auf, um die Interessen der beteiligten Akteure auszugleichen. Während sich die Regierung von dem Kartell des Konvoisystems eine maximale Sicherheit des Bankensystems versprach, konnten die Banken in einem solchen System ohne Wettbewerb *Renten* erzielen. Das „Interessengleichgewicht“ der Agenten führte aber gleichzeitig zur Minderung der „adaptiven Effizienz“ des Bankensektors und des Konvoisystems. Wie nicht anders zu erwarten ist, führt ein solches Kartell allerdings auch verschiedene *Principal-Agent*-Probleme mit sich, die Volkswirtschaft nachhaltig belasten können.

3. Krise des Konvoisystems

3.1. Gründe für die Krise

Die schwache „adaptive Effizienz“ des Konvoisystems wurde deutlich, als sich das Umfeld des Bankensektors seit den 1970er Jahren langsam veränderte, ohne dass die beteiligten Akteure wesentlich darauf reagierten.

3.1.1. Stufenweise Deregulierung

Die erste und bedeutende Veränderung des Umfeldes für die Banken bestand in der stufenweisen Einführung und Deregulierung der Aktien- und Rentenmärkte ab dem Ende der 1970er Jahre.

Die direkte Finanzierung bedeutete eine unmittelbare Konkurrenz für Banken. Aber auch die Konkurrenz zwischen Banken, Wertpapierhäusern und *Long-Term Credit Banks* nahm zu, zunächst auf ausländischen Märkten. Im Inland blieb solche Konkurrenz verboten, wurde aber ab Mitte der 1980er Jahre in engen Grenzen toleriert, so zum Beispiel der Handel mit

Staatsanleihen durch Banken. Die Grenzen des Trennbanksystems wurden 1992 durch die Genehmigung von Tochtergesellschaften in den anderen Finanzbereichen weiter aufgeweicht.

Eine weitere wesentliche Deregulierung betraf Einlagenzinsen. Die Zinsen für Termineinlagen wurden schrittweise von 1985 bis 1993 liberalisiert. Allerdings zeigte sich bis zum Ende der 1990er Jahre, dass sich die Zinsgestaltung der Banken in sehr engen Bankbreiten bewegt.

Zuletzt hob das Finanzministerium 1995 die Expansionsbeschränkung des Filialnetzes auf. Insbesondere Stadtbanken nutzten diese neue Freiheit, um neue Bankautomaten in den Großstädten aufzustellen und deren Öffnungszeiten zu verlängern. Weitere, insbesondere regionale Expansionen über das bisherige Geschäftsgebiet hinaus, blieben jedoch hauptsächlich aufgrund der hohen Kosten bei bereits großen finanziellen Schwierigkeiten der Banken aus. Außerdem berichten Bankmanager von Interventionen der Regionalbankenverbände gegen starke Expansionen von Stadtbanken in das nahe Umland von Großstädten.

Hoshi (2001) erkennt bereits in den 1980er Jahren das Ende des Konvoisystems aufgrund der bis dahin erfolgten Deregulierungen, weil dadurch der Wert der regulatorischen Anreize des Finanzministeriums, insbesondere der Genehmigung einer überdurchschnittlichen Expansion des Filialnetzes, und damit seine Einflussmöglichkeiten auf die Banken gesunken seien. Mit Beginn der 1990er Jahre sei das Finanzministerium nicht mehr in der Lage gewesen, Banken allein durch regulatorische Anreize zur Übernahme schwacher Institute zu bewegen, sondern habe darüber hinaus finanzielle Anreize setzen müssen. Allerdings konzentriert sich auch Hoshi beim Konvoisystem auf den Umgang mit insolventen Banken. Während seine Angaben über den Wert eines erweiterten Filialnetzes größtenteils überzeugen, wirken seine Fallstudien über den Umgang mit insolventen Banken ab 1991 ausgewählt. So gab es sogar nach Abschaffung der normativen Filialnetzbegrenzung noch vom Finanzministerium angeregte Fusionen, bei denen keine weitere finanzielle Unterstützung gewährt wurde, zum Beispiel in der Kansai-Region. Zudem ist die Form des Anreizes unerheblich, solange explizite Anreize zur Fusion gegeben werden. Hoshi hat allerdings Recht mit seiner Betonung der Deregulierung als Auslöser der Krise des Konvoisystems, insbesondere aufgrund der daraus folgenden sinkenden Profitabilität der Banken.

3.1.2. IT-Revolution

Die zweite Veränderung bestand in der IT-Revolution, die sich seit Anfang der 1980er Jahre immer mehr beschleunigt. Durch neue Informationstechnologien wurden verschiedene markt-orientierte Produkte einfacher und damit attraktiver, insbesondere im Investment-Banking. Zugleich wurden andere Expertisen wertvoller, die nicht digitalisiert werden konnten.

Banken hätten von beiden Phänomenen profitieren können, indem sie ihre spezifischen Kompetenzen mit technologischem Know-how verbunden hätten, um die Verbindungen zu führenden Firmen zu halten. Daran hinderte sie jedoch explizit das Konvoi-System, denn technologischer Fortschritt wurde so lange aufgehalten, bis alle anderen Institute mitziehen können. Kleine und schwache Banken wären also „*free-rider*“, technologische Innovationen deshalb nicht rentabel.

Weil sich die Banken an die genannten Umfeldveränderungen nicht anpassten, verloren sie ihre besten Kunden, namentlich große Unternehmen, an den Kapitalmarkt oder andere Finanzinstitute. Auf der Suche nach höheren Marktanteilen investierten sie in höhere Risiken, z.B. kleinere Unternehmen, Immobilien und Wertpapiere. Sie verfolgten diese Strategie wiederum in der Konsequenz ihrer aus dem Konvoisystem geborenen Überzeugungen staatlichen Konkurrenten und zurückhaltender Kontrolle.

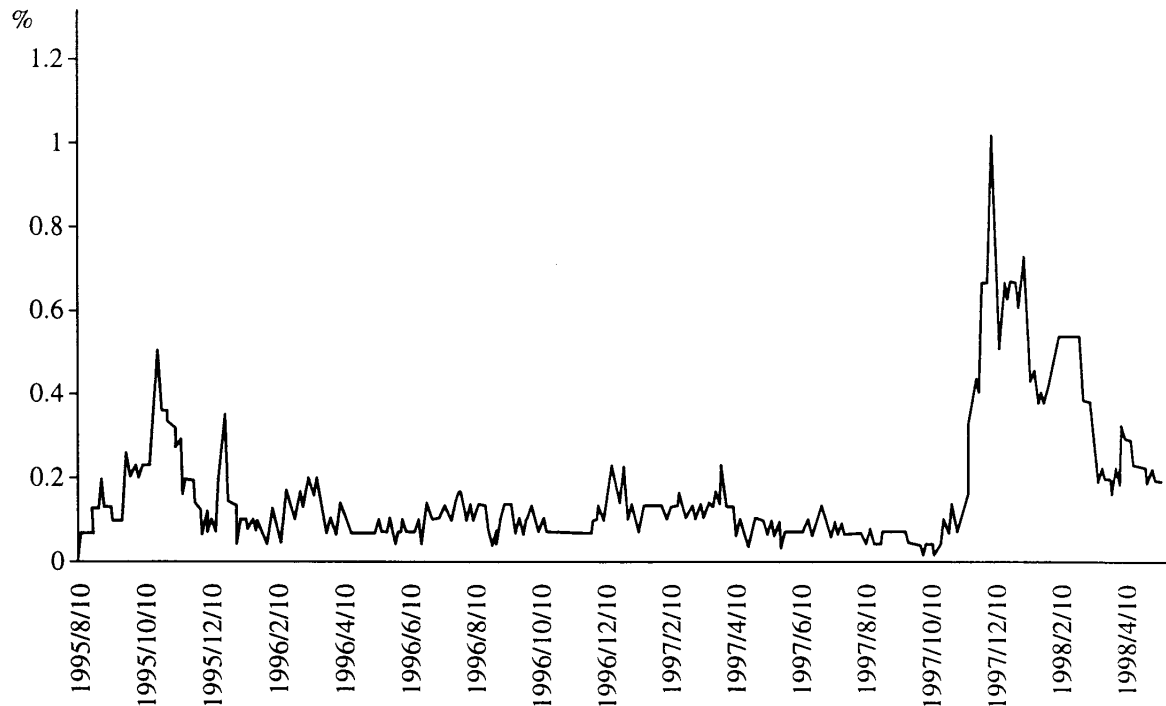
Die „*bubble economy*“, die nicht nur ein Produkt fehlgeleiteter Geldpolitik, sondern auch der Bankenregulierung war, kann damit als ein Resultat mangelnder „adaptiver Effizienz“ des japanischen Finanzsystems angesehen werden, da sich die Banken ohne die Existenz des Konvoisystems zweifellos flexibler und risikoaverser verhalten hätten.

3.2. Diskontinuierlicher Wandel

Erfolgt keine kontinuierliche Anpassung der Institutionen an ihr Umfeld, kann es zu einer Krise und einem diskontinuierlichen Wandel kommen. Die Bankenkrise der 1990er Jahre kann als solche Krise angesehen werden. Die Krise begann 1991, als die ersten Banken unter notleidenden Krediten zusammen brachen. Mit Konkursen zahlreicher auch großer Finanzinstitute erlebte die Krise von 1995 bis 1997 ihren Höhepunkt, der sich im so genannten „Japan Premium“, einer Risikoprämie für japanische Banken an internationalen Märkten, widerspiegelte (Abbildung 2). Das „Japan Premium“, das 1995 über 50 und 1997 sogar über 100 Basispunkte erreichte, galt für alle japanischen Banken. Es war damit zugleich

Ausdruck sowohl des bestehenden Konvoisystems, weil angesichts des Systemrisikos alle Banken in „Sippenhaft“ genommen wurden, als auch der Sorge vor einem Ende dieses Systems, wenn die japanische Regierung nicht mehr in der Lage wäre, ihre Banken vor der Insolvenz zu schützen. Das „Japan Premium“ sank Anfang 1999 gegen Null.⁸

Abbildung 2: Das „Japan Premium“ 1995-1998



Das „Japan Premium“ in dieser Grafik beschreibt den Unterschied des Zinsniveaus der Bank of Tokyo-Mitsubishi und der Barclays Bank im Eurodollar Markt (London).

Quelle: British Bankers' Association (BBA), zitiert in Hall (1998), . 186, nach Bank of Japan.

⁸ Für eine kurze Analyse des „Japan Premium“ siehe Bank of Japan, *Annual Review 1998*, S. 121-123. Peek und Rosengren kommen in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass für die Höhe des „Japan Premium“ insbesondere die Unsicherheit über unveröffentlichte Verluste sowie über das Regierungverhalten verantwortlich war. Regierungsinterventionen mit Steuergeldern verringerten die Risikoprämie, während entsprechende verbale Ankündigungen keine Wirkung zeigten.

4. Entstehung neuer Institutionen

4.1. Erwarteter Wandel

Sechs Jahre nach Beginn der Krise, im November 1996, reagierte die japanische Regierung mit der Ankündigung der Finanzmarktreform „Big Bang“. Beim „Japanese Big Bang“, wie das Reformpaket in Abgrenzung zum britischen „Big Bang“ von 1986 auch genannt wird, handelt es sich um eine ganze Reihe von Gesetzen, die ab 1997 beschlossen und ab April 1998 schrittweise in Kraft traten. Die Reform sollte bis 2001 abgeschlossen sein und den Finanzmarkt Tokyo wieder mit London und New York wettbewerbsfähig machen. Die Inkraftsetzung verschiedener Gesetze wird aber immer wieder verzögert. Darüber hinaus werden jährlich weitere sekundäre Gesetze verabschiedet, die mit der Reform in Zusammenhang stehen.⁹

Geht man davon aus, dass die „Big Bang“-Gesetze in ihrem Wortlaut auch den politischen Willen widerspiegeln, strebte die Regierung mit den Prinzipien „frei“, „fair“ und „global“ nach einem freien Markt, auf dem Marktprinzipien mit klaren und transparenten Regeln herrschen. Dazu gehört die weitgehende Liberalisierung von Markteintritt, Produktangebot, Preisen, etc., die Auflösung des strikten Trennbanksystems, sowie die Übernahme des eigenen Risikos seitens aller Investoren bei gleichzeitiger transparenter Vermittlung der dafür notwendigen Unternehmensinformationen.

Optimistische Erwartungen der Marktteilnehmer und -beobachter reichten bis zu einem echten Wandel des Bank-basierten Finanzsystems zu einem Markt-basierten System wie in den als Wettbewerber oder Vorbilder bezeichneten Märkten Großbritannien und USA. Andere erwarteten zumindest eine Stärkung der direkten Finanzierung und eine Stabilisierung der Finanzintermediäre. Minimalerwartungen richteten sich an die Stärkung der Marktkräfte innerhalb des bestehenden Systems.

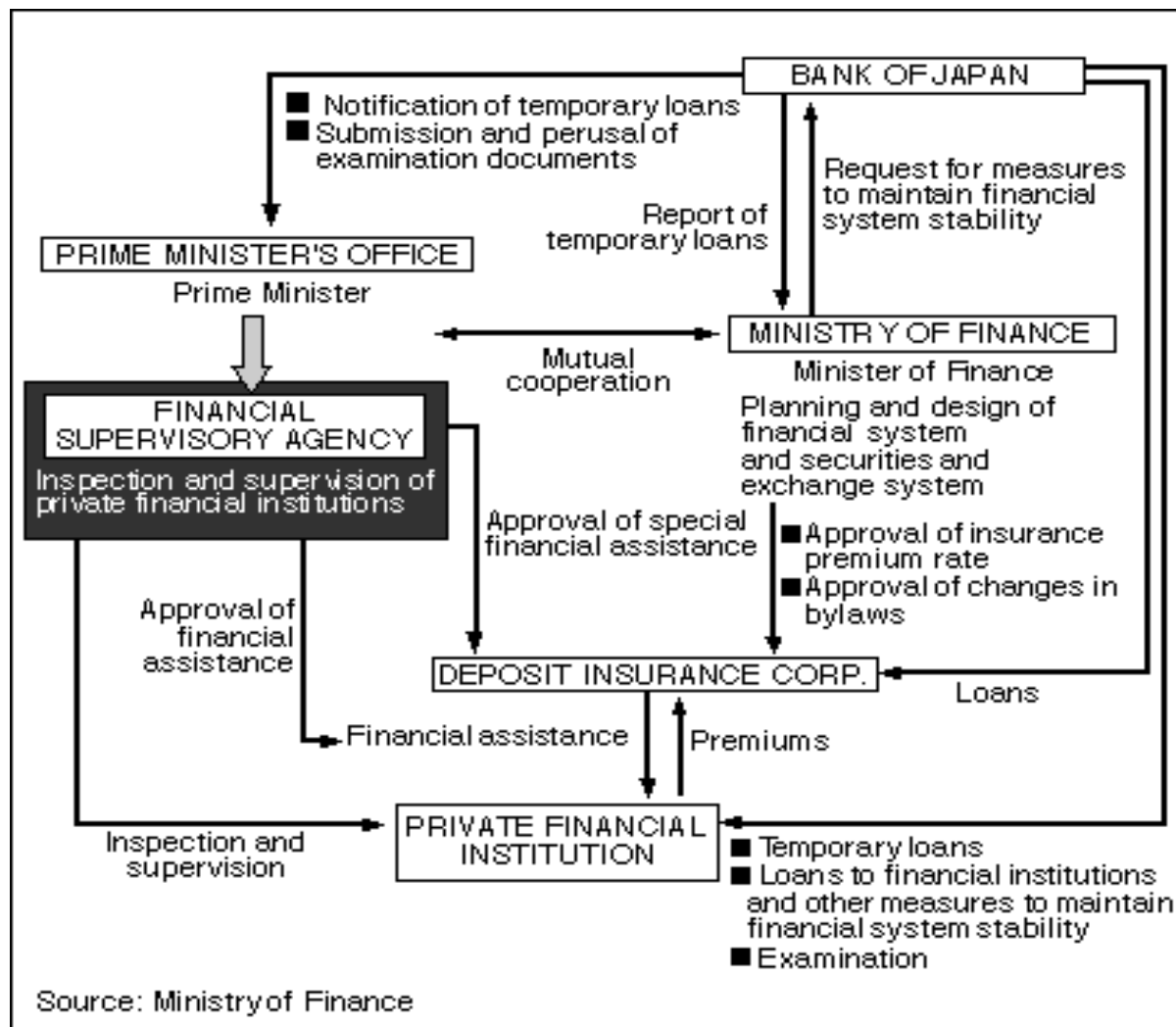
⁹ Für Details über die Finanzmarktreform „Big Bang“ siehe u.a. Flath, David (2000), *The Japanese Economy*, Oxford: Oxford University Press oder Suto, Megumi (1998), Japan's financial markets: structure, policy issues and reforms, in: Lukas Menkhoff and Beate Reszat (Hg.) (1998), *Asian Financial Markets Structures, Policy Issues and Prospects*, S. 81-102, Baden-Baden: Nomos.

4.2. Erfolgreicher Wandel

In der Tat bewirkte die Veränderung der formalen Gesetze Wandel. Die Deregulierung verschiedener Geschäftsbereiche sowie die weitere Aufweichung des Trennbanksystems entfaltete den Eindruck des Wettbewerbs zwischen Finanzintermediären und beschleunigte deren Fusionsaktivitäten. Der verbesserte Zugang zur direkten Finanzierung auch für kleine und mittlere Unternehmen sorgte für die Etablierung neuer Marktsegmente der Wertpapierbörsen sowie die technologische Verbesserung der Börsen und beteiligten Wertpapierhäuser.

Durch die neuen Gesetze wurden auch neue Agenten geschaffen und die Funktionen bestehender Agenten verändert (Abbildung 3). So wurde die Finanzaufsicht organisatorisch aus dem Finanzministerium herausgelöst und der neu geschaffenen Financial Supervisory Agency, später Financial Services Agency (FSA), übertragen. Die Unabhängigkeit der Zentralbank Bank of Japan (BOJ) wurde durch das BOJ-Gesetz von 1998 formal gestärkt. Die Rolle der Einlagenversicherung Deposit Insurance Corporation wurde mit der Ankündigung gestärkt, die implizite Regierungsgarantie ab April 2001 durch eine auf 10 Millionen Yen begrenzte Einlagenversicherung zu ersetzen. Die endgültige Einführung dieser Einlagenversicherung wurde jedoch bis mindestens September 2003 verschoben. Eine weitere Verzögerung wird bereits diskutiert.

Abbildung 3: Organisation der Bankenregulierung ab 1998



Quelle: *Japan Economic Almanac 1999*, Tokyo: Nihon Keizai Shimbun, p. 45.

Der Wandel der Organisationsstruktur hatte auch durchaus weitere, bisher ungehörte Konsequenzen: Beispielsweise wurden zwei insolvente japanische Banken verstaatlicht, saniert und an ausländische Investoren verkauft. Die ausländischen Investoren der in Shinsei Bank umbenannten ehemaligen Long-Term Credit Bank setzten sich mehrfach über japanische Gepflogenheiten des Konvoisystems hinweg, weil sie unter anderen Bedingungen spielten als die japanischen Banken: Während japanische Banken beispielsweise durch die korrekte Ausweisung ihrer notleidenden Kredite bzw. der korrekten Bewertung ihrer Kreditkunden unmittelbare Verluste hinnehmen müssen, erhielt die Shinsei Bank die Option von der Regierung, Kredite an sie zurückzugeben, wenn sie innerhalb von drei Jahren 20 Prozent ihres Wertes verlören. Die Interessen und Strategien der Shinsei Bank und der übrigen Banken standen sich also diametral gegenüber.

Die Chancen für einen institutionellen Wandel stehen also gut: Es herrscht eine akute Bankenkrise in Japan, die mit einer lang anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation einher geht.

Gesetzesänderungen haben neue Organisationsstrukturen und Agenten in der Bankenaufsicht hervorgerufen, und durch die Öffnung der eigenen Domain gegenüber dem Ausland sind neue Agenten seitens der privaten Banken hinzugekommen. Politiker haben mit der Reform deutliche Reformsignale ausgesendet, und das Verhalten des ausländischen Wettbewerbers könnte als Beispiel zur Imitation in einem neuen institutionellen Gefüge dienen.

4.3. Beharrungstendenzen

Wie oben bereits festgestellt, stellen Gesetzesänderungen allein keine hinreichende Bedingung für einen Institutionenwandel dar. Allein mit der Shinsei Bank wurde auch die kritische Masse von Agenten, die neue Strategien ausprobieren, offensichtlich verfehlt. Im Gegenteil wird zu verschiedenen Gelegenheiten der Verdacht geäußert, die FSA „bestrafe“ ausländische Banken, die sich zu sehr von den ortsüblichen Strategien entfernen und damit das gesamte System stören.¹⁰ Die Öffnung des japanischen Bankensektors gegenüber einer neuen Ebene, dem Ausland, blieb aufgrund der Zurückhaltung ausländischer Banken gegenüber einem Einstieg in den japanischen Markt ebenfalls ohne wesentliche Folgen. Trotz einer Kombination aus exogenen und endogenen Schocks kam es nur zu marginalen Anpassungen an das neue Umfeld.

Durch die Finanzmarktreform wurden die meisten volkswirtschaftlich relevanten Wettbewerbsbeschränkungen beseitigt: Zinsen und Preise sind weitgehend frei, und die Produktgenehmigung wurde durch eine Produktanmeldung nach Auflage des Produkts ersetzt. Eigene Studien in privatem Auftrag erwecken jedoch den Eindruck, dass die Finanzinstitute Form und Ausgabedatum ihrer Produkte dennoch über ihre Verbände koordinieren. Während dieses Verhalten bei Versicherungen und Wertpapierhäusern von Branchenteilnehmern bestätigt wurde, handelt es sich bei Banken allerdings um eine unbestätigte Vermutung, die aufgrund der zahlreichen Parallelen zwischen den einzelnen Finanzbereichen jedoch naheliegt. Das legt den Schluss nahe, dass die regulative Schwächung des Kartells durch die Finanzinstitute kompensiert wurde.

So gibt es weiterhin kaum Konkurse von Banken, sondern hauptsächlich Fusionen.¹¹ Der Unterschied zur Vergangenheit besteht im Wesentlichen darin, dass Banken nicht erst in der Insolvenz übernommen werden, sondern bereits als solvent eingestufte Banken fusionieren.

¹⁰ Vgl. u.a. Singer and Dvorak (2001) und Singer (2003).

Solche Fusionen bedürfen zwar aufgrund der dabei verfügbaren Zeit keiner „Moderation“ des Finanzministeriums, aber das Finanzministerium hat die Banken ausdrücklich ermuntert, sich zu größeren Instituten zusammen zu schließen. Die Belohnung findet nicht mehr in Form von ehemals bedeutsamen Expansionsgenehmigungen oder finanziellen Zuwendungen statt, sondern in Form gegenwärtig höchst bedeutsamer Bilanzierungsvorteile für Holdinggesellschaften, zu denen sich die Banken nun zusammenschließen.

Auch im Fall insolventer oder schwacher Banken wurden entsprechende Fusionen auch in den 1990er Jahren noch eingeleitet. Die Tatsache, dass einzelne fusionierte Banken aufgrund der schwachen wirtschaftlichen Lage danach trotzdem Konkurs anmelden mussten, ändert an diesem Bemühen nichts. Aufgrund der schwachen Lage aller Banken können nicht mehr alle insolventen Banken durch „Rettungs-Fusionen“ innerhalb des Bankensystems gerettet werden. Aber schwache Banken werden auch nur zögerlich zur Abschreibung fauler Kredite aufgefordert, sodass sie noch vor der Insolvenz die Möglichkeit haben, zu fusionieren. Ein normiertes Insolvenzrecht findet weiterhin nur geringe Anwendung.

Die Bank of Japan unterstützt diese Politik mit der so genannten Nullzinspolitik, die 1999 ausdrücklich auch zur Unterstützung der Banken eingeleitet wurde. Das Verhalten der Zentralbank in diesem und weiteren Punkt stellt die Durchsetzung ihrer neu gewonnenen Unabhängigkeit in Frage.

Die Bankenkrise seit den 1990er Jahren kann also nicht automatisch mit einer institutionellen Krise des Konvoisystems gleichgesetzt werden: Eine simultane, synchrone Suche der Mehrzahl der Agenten nach neuen Strategien hat noch nicht stattgefunden. Zwar gab es bereits marginale Anpassungen, aber die alte Institution bietet offensichtlich noch ausreichende Sicherheit, um daran die eigene Strategie auszurichten. Das ist damit zu begründen, dass die Akteure aus Politik, Bürokratie und Banken simultan Verhaltensmuster aufzeigen, die ihre Bindung an das bestehende System signalisieren. Vereinzelt abweichende Experimente oder Signale bleiben in der Minderheit, sodass sie in der repräsentativen Auswahl der vorherrschenden Überzeugungen nicht erscheinen.

Die Stabilität stiftenden Elemente einer Institution wirken im Gegenteil noch für den Erhalt der bestehenden Institution. Die bestehenden Arbeitskräfte beispielsweise wurden in Komplementarität zum bestehenden System rekrutiert und ausgebildet. Der Aufbau neuer

¹¹ Für eine eindrucksvolle Übersicht der in den vergangenen Jahren erfolgten Fusionen siehe Anhang

Arbeitskräfte, die in einem noch nicht vollständig absehbaren System arbeiten können, ist zeit- und kostenaufwendig. Hierzu existieren wenige Ausnahmen bei Banken und noch weniger Ausnahmen bei der Financial Services Agency. Im Bereich der Politik hat sich die Personalstruktur und damit verbundene Kompetenz dagegen erwartungsgemäß nicht wesentlich verändert.

Das Konvoisystem weist also hohe Beharrungstendenzen auf, die allerdings langsam erodieren. Die Transformationskosten für die einzelnen Agenten des Bankensystems sind aber noch höher als die gegenwärtigen Transaktionskosten, sodass ein wirklicher Institutionenwandel trotz der beschriebenen Veränderungen noch nicht zu erwarten ist. Die Anreizstruktur (=Transformationskosten) der einzelnen Agenten soll im folgenden zusammenfassend beschrieben werden.

4.3.1. Politik

Zwar hat die Regierung angesichts der Bankenkrise und ihrer Folgen für die Gesamtwirtschaft die Finanzmarktreform eingeleitet, wird aber in ihrem Bemühen von Reformgegnern aus der eigenen Koalition gebremst. Das ist verständlich, denn die Transformationskosten der meisten Politiker sind enorm hoch:

1. Die konsequente Einführung von Marktprinzipien und Wettbewerb würde die Banken unabhängiger von der Bürokratie und von Einflüssen der Politik machen.
2. Nicht nur Banken stehen unter dem Einfluss von Bürokratie und Politik, sondern auch zahlreiche Politiker erhalten von Banken Zuwendungen und haben deshalb Nutzen davon, die Interessen der Banken (siehe unten) zu vertreten.
3. Das gleiche gilt für wichtige Bankschuldner, zum Beispiel die Baubranche, die unter den kurzfristigen Folgen der Reform leiden würde.
4. Eine weitere kurzfristige Folge besteht in einer steigenden Arbeitslosigkeit, die die Popularität von Politikern beeinträchtigt und die für das japanische Sozialsystem nur schwer bezahlbar wäre.

Konsequente Reformen hätten für zahlreiche Politiker also Machtverlust zur Folge. Ein glaubwürdiger Wandel wäre praktisch nur mit neuen Gesichtern möglich. Die Politik hält deshalb an den bestehenden Handlungsmustern fest und macht dies auch gegenüber den betroffenen Interessengruppen deutlich.

4.3.2. Financial Services Agency

Die Aufsichtsbehörde sollte sich von der konsequenten Durchsetzung der Reformen eigentlich einen Reputationsgewinn erhoffen: Eine resolute Aufsichtsbehörde über ein funktionierendes, international wettbewerbsfähiges und geachtetes Finanzsystem hätte unbestritten mehr Macht als eine belächelte, unfähige Konkursverwalterin.

Der Handlungsspielraum der Financial Services Agency ist allerdings eingeschränkt, weil sie von der Politik abhängig ist. Die Veränderung der Organisationsstruktur durch die Ausgliederung aus dem Finanzministerium ist auch deshalb nur bedingt wirksam, weil der größte Teil ihrer Mitarbeiter aus dem Finanzministerium rekrutiert wurde und damit die bestehenden Netzwerke eine gute Chance hatten, zu überleben. Die Banken nutzen ihre Netzwerke über die Politik und die Behörden, um ihre Interessen weiterhin der Aufsichtsbehörde zu kommunizieren.

Auch die Financial Services Agency hält deshalb weitgehend an den bestehenden Handlungsmustern fest, auch wenn sie sich zuweilen einer anderen Rhetorik bedient.

4.3.3. Banken

Bei den Banken besteht ein gemischtes Bild. Vom Fortbestand der bestehenden Institutionen des Konvoisystems sollten die kleinen und schwachen Banken am meisten profitieren. Obschon sie als finanziell schwach gelten, bilden sie mit über 520 Instituten zuzüglich der Genossenschaftsbanken die quantitative Mehrheit. Diese Banken erwarten weiteren Schutz im Sinne des Konvoisystems und haben diese Erwartungen auch bereits mehrfach durchsetzen können. Regionalbanken setzen dabei auf ihre „Hausbank“-Funktion für lokale Gebietskörperschaften, Genossenschaftsbanken spielen oft eine wesentliche Rolle in der lokalen Parteienfinanzierung. Die quantitative Mehrheit der Banken hält also an den bewährten Strategien fest und betreibt entsprechende Lobby-Arbeit.

Dagegen gibt es verschiedene potentielle Profiteure eines neuen Institutionengeflechts, die sich in die zwei Gruppen einteilen lassen: a) Außenseiter des gegenwärtigen und bisherigen Systems, also ausländische Banken, Banken in ausländischem Mehrheitsbesitz und neu geschaffene Banken im Mehrheitsbesitz von Nicht-Banken, sowie b) bestehende potente Banken, die im Wettbewerb durch Abschaffung des Konvoi-Systems höhere Gewinne erwarten könnten.

Die Außenseiter des gegenwärtigen und bisherigen Systems sind zumeist erst aufgrund der formalen Finanzmarktreform dem Markt beigetreten und fordern freie Märkte und faire Bedingungen ohne Benachteiligungen. Sie betreiben entsprechende Lobby-Arbeit für Beschleunigung der Reformen und verhalten sich teilweise bereits, als bestünde schon ein freier Markt. Die Anzahl dieser Banken ist mit sechs Instituten jedoch verschwindend gering. Zudem sind sie noch relativ klein und haben keinen wesentlichen Einfluss auf die Japan Banker's Association.

Die bestehenden, relativ potenten Banken dagegen sind zwar mit sechs bis acht Instituten ebenfalls nur wenige, vereinigen aber rund 48 Prozent der Bilanzsumme aller japanischen Banken auf sich und dominieren die Organisation und Führung der Japan Banker's Association. Sie treibt aber die hohe Unsicherheit, dass auch sie aufgrund ihrer schwachen Ertragslage und der hohen Problemkredite nicht sicher sein können, unter Marktbedingungen ohne staatliche Hilfe überleben zu können. Mit nur einer Ausnahme haben bereits alle Großbanken staatliche Hilfe in Anspruch genommen. Die Banken müssen deshalb befürchten, ebenfalls zu den Verlierern eines Institutionenwandels zu gehören. Zumindest teilen die Bankmanager diese Befürchtung, denn selbst wenn die Bank durch die Übernahme anderer, z.B. ausländischer Banken gerettet würde, müssten sie ihre Positionen räumen.

Die Folge ist, dass auch die Großbanken nur geringe Kritik an der Aufsichtsbehörde und deren Prinzipalen üben. Auffällig ist die Aufrechterhaltung der Verbindungen zwischen Banken. So ist eine konsortiale Absprache von Gläubigerbanken über Kreditbedingungen zwar unter normalen Bedingungen nicht ungewöhnlich, sollte aber in Frage gestellt werden, wenn sich Gläubigerbanken über die Fortsetzung von Krediten gegenüber de facto insolventen Unternehmen einigen. Banken, die aus betriebswirtschaftlichen Gründen solche Kredite im Alleingang kündigen sehen sich nicht nur verdeckter, sondern auch öffentlicher Kritik ausgesetzt. Die Aufrechterhaltung der Verbindungen zwischen Banken wird außerdem in der Konformität von Format und Ausgabezeitpunkt neuer Produkte deutlich, obwohl der Wettbewerb auf diesem Gebiet frei gegeben wurde.

4.4. Reformpotentiale

Es ist den vom Nutzen eines Institutionenwandels überzeugten Agenten dieses Systems offenbar noch nicht möglich, eine hinreichende Zahl weiterer Agenten zu überzeugen, weil ihnen entweder die Kosten der Überzeugungsarbeit oder die Ungleichgewichtskosten während des Wandels, die sich u.a. in mehr Insolvenzen und höhere Arbeitslosigkeit ausdrücken können, zu hoch erscheinen. Um einen tiefgreifenden und dauerhaften Institutionenwandel herbeizuführen, muss deshalb erst eine hinreichende Zahl der Agenten mit dem bestehenden System unzufrieden sein und beginnen, nach neuen Strategien zu suchen. Erst dann würden sie eine „institutionelle Krise“ auslösen.

Die Zeit und die gegenwärtige Entwicklung der japanischen Wirtschaft spielen dabei für einen Institutionenwandel. Bei einer weiteren Beharrung auf dem gegenwärtigen System werden Insolvenzen zunehmen und die Arbeitslosigkeit ansteigen. Korrekturen in anderen Bereichen ohne Berührung des Bankensektors sind ausgeschlossen, weil sowohl der Geldpolitik als auch der Fiskalpolitik die Hände weitgehend gebunden sind.

Verschlechtert sich die Lage der Unternehmen und Arbeitnehmer erheblich, verändern sich die Transformationskosten zugunsten der Reform:

- Politiker sind gezwungen, gegen Arbeitslosigkeit vorzugehen. Der Weg dahin führt dann nur noch über Reformen, wie die steigende Arbeitslosigkeit unter Beharrung auf dem bestehenden System bewiesen haben wird.
- Sie werden deshalb auch der Aufsichtsbehörde mehr Macht zur Reform des Finanzsystems übertragen.
- Banken werden noch abhängiger von staatlicher Unterstützung oder gar verstaatlicht werden, wodurch auch deren Position gegenüber Politik und Bürokratie geschwächt wird.
- Bestimmte, durch die Bankenreform betroffene Branchen wie die Baubranche werden von der Insolvenz oder Verstaatlichung der Banken ebenso betroffen, und setzen damit keine Priorität mehr auf das bestehende System.
- Der bisher aufgrund des hohen Lebensstandards geringe gesellschaftliche Druck zu Reformen steigt mit der Arbeitslosigkeit.

Die Zufriedenheit mit dem bestehenden System sinkt, wodurch die Agenten mit neuen Strategien experimentieren.

Darüber hinaus ist ein Wandel der Institution des Konvoisystems durch Institutionenwandel in benachbarten Ebenen möglich, wie Milgrom et. al. (1991) mit ihrem Momentum-Theorem

darstellen. Demnach kann die Gleichzeitigkeit und Komplementarität institutioneller Krisen oder institutionellen Wandels in benachbarten Ebenen den Wandel in den betroffenen Domains beschleunigen und das Entstehen eines völlig neuen Arrangements gegenseitig komplementärer Institutionen ermöglichen. Eine entsprechende Domain könnte die parlamentarische Ebene darstellen: Gäbe es hier neue Akteure in Form von reformwilligen Parteien oder Faktionen, oder würde die Wählerschaft aufgrund einer veränderten Vermögensverteilung (z.B. durch Arbeitslosigkeit) ihre Präferenzen verändern, könnte es in der parlamentarischen Ebene zu einem Wandel kommen, der den Wandel im Bankensystem (Konvoisystem) beschleunigt. Der Hinweis auf die Arbeitslosigkeit macht allerdings deutlich, dass ein Wandel in beiden Domains von ähnlichen Prämissen abhängig ist. Ein Wandel in der parlamentarischen Ebene kann deshalb zwar den Verlauf der institutionellen Krise und des institutionellen Wandels beschleunigen, wahrscheinlich aber nicht deren Eintritt.

5. Fazit

1. Die noch andauernde Bankenkrise und wirtschaftliche Stagnation sind zwar schmerzlich, aber offensichtlich nicht hart genug, um eine institutionelle Krise und einen Institutionenwandel hervorzurufen. Es bedarf einer weiteren Verschärfung der Lage, um mit dem „Big Bang“ ehemals politisch intendierten institutionellen Wandel herzustellen.
2. Auch eine von nun an kontinuierliche Anpassung an das Umfeld ist aufgrund der bestehenden Interessengleichgewichte ohne weiteren exogenen Schock nicht zu erwarten, es sei denn, ausländische Banken gewinnen Einfluss über eine hinreichende Anzahl japanische Banken.
3. Die eingeleiteten Reformen in Verbindung mit der Situation aller beteiligter Akteure lässt aber erwarten, dass sich die Situation erneut verschärft und daraufhin erneut ein diskontinuierlicher Wandel eintritt.

Literatur

- Aoki, Masahiko (2001), *Toward a comparative institutional analysis*, London, Cambridge (MA): MIT Press
- Hall, Maximilian J.B. (1998), *Financial reform in Japan. Causes and consequences*, Cheltenham: Edward Elgar
- Hoshi, Takeo (2001), *The Convoy System for Insolvent Banks: How It Originally Worked and Why It Failed in the 1990s*, Working Paper, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego
- Milgrom, Paul, Yingyi Qian, and John Roberts (1991), Complementarities, momentum, and the evolution of modern manufacturing, *American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, pp. 84-88.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- Okazaki, Tetsuji, and Masahiro Okuno-Fujiwara (ed.) (1999), *The Japanese economic system and its historical origins*, Oxford: Oxford University Press
- Patrick, Hugh T. (1971), The economic muddle of the 1920's, in: Morley, James W. (ed.), *Dilemmas of growth in prewar Japan*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 211-266
- Peek, Joe, and Eric S. Rosengren, *Determinants of the Japan Premium: actions speak louder than words*, Discussion Paper, Federal Reserve Bank of Boston
- Singer, Jason (2003), U.S. investors rebuild a failed Tokyo bank, in: *The Wall Street Journal*, 20.01.2003
- Singer, Jason and Phred Dvorak (2001), Japan begins pressing Shinsei to lend to shakiest borrowers, in: *The Wall Street Journal*, 26.10.2001
- Spiegel, Mark M. (1999), *Bank charter value and the viability of the Japanese Convoy System*, Working Paper No. PB99-06, Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, Federal Reserve bank of San Francisco