

Internationale Kooperation auf dem Gebiet der Finanzsektorpolitik – der Finanzstabilitätsrat (FSB)

Im Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board: FSB) arbeiten Zentralbanken, Finanzministerien und Aufsichtsbehörden der wichtigsten Volkswirtschaften mit internationalen Finanzinstitutionen und Standard setzenden Gremien zusammen. Die Bundesbank ist ebenfalls Mitglied des FSB und hatte bereits dem Vorläufergremium Forum für Finanzstabilität (Financial Stability Forum: FSF) angehört. Der FSB analysiert laufend die Stabilität des internationalen Finanzsystems und treibt die Finanzsektorregulierung voran. Einem Auftrag der G20-Staats- und Regierungschefs folgend hat der FSB Anfang dieses Jahres eine stabile institutionelle Grundlage mit eigener Rechtspersönlichkeit, größerer finanzieller Autonomie und solider interner Governance erhalten. Der FSB ist zentraler Ansprechpartner der G20 in Finanzsektorfragen und hat als solcher nun einen festen Platz in der internationalen Finanzsektorpolitik.

Für die Aufarbeitung der Finanzkrise hat die G20 dem FSB eine Führungsrolle zugewiesen und ihn mit einer regelmäßigen Berichterstattung an die höchste politische Ebene beauftragt. Zu den wichtigsten FSB-Arbeiten gehören der Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten sowie die Verbesserung der Überwachung und Regulierung des Schattenbankensystems. Hierzu hat der FSB umfassende Regelwerke erarbeitet und treibt deren Anwendung konsequent voran. Diese sektorübergreifende Koordinierungsrolle des FSB verleiht der internationalen Finanzsektorpolitik eine neue Qualität.

Die FSB-Mitglieder haben sich verpflichtet, internationale Standards anzuwenden und vereinbarte Reformen konsistent und fristgerecht umzusetzen. Der FSB dringt auf die Einhaltung dieser Selbstverpflichtung und überwacht die Implementierung unter anderem mittels partnerschaftlicher Überprüfungsverfahren. Da die Empfehlungen des FSB rechtlich nicht bindend sind, bleibt die politische Unterstützung durch die G20 von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Gremiums und die regulatorische Aufarbeitung der Finanzkrise insgesamt.

Vom Forum für Finanzstabilität zum Finanzstabilitätsrat

Finanzstabilitätsrat aus dem Forum für Finanzstabilität hervorgegangen

Der FSB koordiniert die Arbeit der für Finanzstabilität zuständigen nationalen Behörden, internationalen Institutionen und Standardsetzenden Gremien.¹⁾ Er ging aus dem FSF hervor, das auf Vorschlag des damaligen Bundesbankpräsidenten Tietmeyer im Februar 1999 auf einem Treffen der G7-Finanzminister und -Notenbankgouverneure eingerichtet worden war.²⁾ Der Gründung des bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel angesiedelten FSF lag die Idee eines permanenten „Runden Tisches“ zugrunde, der Fragen der Stärkung des internationalen Finanzsystems länder-, sektor- und institutionenübergreifend behandeln sollte.³⁾

Finanzkrise führt zu Aufwertung der G20, ...

Einen signifikanten Bedeutungszuwachs erfuhr das FSF im Zuge der internationalen Finanzkrise. Die G7 wies ihm eine Schlüsselrolle bei der Reform der Finanzsektorregulierung in Reaktion auf die Krise zu. Der globale Charakter der Krise führte dazu, dass die G20, die auch die bedeutendsten Schwellenländer umfasst, die G7 als wichtigste informelle Staaten-Gruppe für die internationale wirtschafts- und finanzpolitische Zusammenarbeit ablöste. Diese Gewichtsverschiebung in der informellen internationalen Kooperation und die mit der Krisen- aufarbeitung verbundene Aufwertung des FSF legten eine grundlegende Reform dieses Gremiums nahe, die in den Jahren 2009 bis 2013 in mehreren Schritten konkretisiert und umgesetzt wurde.

... diese beschließt Erweiterung des FSF und Neugründung als FSB

Nach der Insolvenz der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 und der dadurch ausgelösten dramatischen Verschärfung der internationalen Finanzkrise fand im November 2008 in Washington, D.C. erstmals ein sogenannter „Weltfinanzgipfel“ auf Ebene der Staats- und Regierungschefs der G20 statt. Bei diesem Gipfel wurde das FSF aufgefordert, seinen Mitgliederkreis zu erweitern. Im März 2009 wur-

den die noch nicht im FSF vertretenen G20-Länder sowie Spanien und die Europäische Kommission aufgenommen. Im April 2009 beschlossen die G20-Staats- und Regierungschefs in London, das FSF als Finanzstabilitätsrat FSB neu zu gründen. Bei ihrem darauffolgenden Gipfel in Pittsburgh im September 2009 stimmten sie der auf den Londoner Beschlüssen gründenden Charter zu, in der Ziele, Mandat und der Mitgliederkreis des FSB festgelegt sind.

Schließlich beschlossen die Staats- und Regierungschefs der G20 auf ihrem Gipfel in Cannes im November 2011, den FSB mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und größerer finanzieller Autonomie auszustatten. Eine Arbeitsgruppe des FSB unter Leitung von Bundesbankpräsident Weidmann wurde beauftragt, hierzu entsprechende Empfehlungen zu erarbeiten.⁴⁾⁵⁾ Die Staats- und Regierungschefs der G20 nahmen diese Empfehlungen auf ihrem Gipfel in Los Cabos im Juni 2012 an. Im Januar 2013 wurde der FSB als Verein nach Schweizer Zivilrecht („Association“) neu gegründet.

FSB wird auf feste institutionelle Grundlage gestellt

1 Vgl. hierzu auch das Schaubild auf S. 50.

2 Der Vorschlag war Teil eines Berichts an die Finanzminister und Notenbankgouverneure der G7; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 1999, S. 5 ff.

3 Mitglieder im FSF waren die Zentralbanken, Finanzministerien und Aufsichtsbehörden der G7-Länder (Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, USA, Vereinigtes Königreich), die Zentralbanken Australiens, Hongkongs, der Niederlande und Singapurs sowie Repräsentanten europäischer und internationaler Institutionen und Standardsetzender Gremien. Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, März 2013, S. 143 ff.

4 Vgl.: Financial Stability Board, Report to the G20 Los Cabos Summit on Strengthening FSB Capacity, Resources and Governance, Juni 2012.

5 Die in der parallel laufenden öffentlichen Debatte von verschiedenen Seiten geäußerten Reformvorschläge reichten dabei von einer Beibehaltung des Status quo über eine Unterstellung des FSB unter das Dach des Internationalen Währungsfonds (IWF) bis hin zum Ausbau des FSB zu einer internationalen Organisation. Vgl. hierzu: Council on Global Financial Regulation, Practical Measures for Enhancing International Regulatory Coordination, April 2011; E. Helleiner, What Role for the New Financial Stability Board? The Politics of International Standards after the Crisis, Oktober 2010; D. Lombardi, Brookings Institution, The Governance of the Financial Stability Board, Issues Paper, September 2011; G. Schinasi und E. Truman, Reform of the Global Financial Architecture, September 2010.

Kernpunkte der institutionellen Weiterentwicklung des Finanzstabilitätsrates

Gründung als Verein nach Schweizer Recht und Reform der Governance

Um bei der Reform den informellen Charakter des Gremiums zu erhalten, wurde der FSB bewusst nicht als eine auf völkerrechtlichem Vertrag beruhende internationale Organisation errichtet. Durch die Umwandlung in einen Verein konnte die formelle Rolle des FSB im internationalen Institutionengefüge gefestigt werden, ohne Organisationsstruktur und Funktionsweise einschneidend ändern zu müssen. Die Entscheidungshoheit bei allen wesentlichen Fragen sowie die Ausarbeitung von Empfehlungen und Standards liegen weiterhin bei den Mitgliedern. Dies ist angesichts des fehlenden oder allenfalls begrenzt erfolgten Souveränitätstransfers auf die supranationale Ebene im Bereich der Finanzsektorregulierung auch angemessen. Damit ist der FSB weiterhin der informellen internationalen Kooperation zuzurechnen, denn er kann weder rechtlich bindende Beschlüsse fassen, noch eigene Beschlüsse mittels Zwangsmaßnahmen gegenüber seinen Mitgliedern durchsetzen. Seine Beschlüsse werden stattdessen durch Selbstverpflichtung der Mitglieder durchgesetzt. Unterstützend wirken hierbei die laufende Überwachung der Implementierungsfortschritte durch den FSB, seine regelmäßige Berichterstattung an die G20 sowie partnerschaftliche Überprüfungsverfahren (Peer Reviews).

Outreach-Prozess fördert Zusammenarbeit mit weiteren Ländern

Der FSB hat Verfahren eingerichtet, um über den eigenen Mitgliederkreis hinaus den Kontakt zu weiteren Ländern zu fördern (sog. Outreach-Prozess). Mittels regionaler Beratungsgruppen (Regional Consultative Groups) werden Nichtmitglieder in die Arbeit des FSB eingebunden. Derzeit existieren sechs solcher Regionalgruppen.⁶⁾ Auf deren Treffen werden regionale und globale Risiken und Verwundbarkeiten im Finanzsystem sowie Themen der Finanzsektorregulierung erörtert. Nichtmitgliedsländer haben dabei die Möglichkeit, Vorschläge und Initiativen einzubringen. Mehrere regionale Beratungsgruppen haben auch

Arbeitsgruppen eingesetzt, um für ihre jeweilige Region besonders relevante Themen intensiver zu untersuchen. Insgesamt wird die Arbeit des FSB durch den Outreach-Prozess auf eine breitere Grundlage gestellt, ohne damit die Arbeitsfähigkeit des Gremiums mit seinen vergleichsweise schlanken Strukturen zu beeinträchtigen.

Der FSB bleibt mit seiner neuen Rechtspersönlichkeit eng an die BIZ angebunden. Er erhält die für internationale Organisationen in der Schweiz üblichen Immunitäten und Privilegien unter dem bestehenden Sitzabkommen (Headquarter Agreement) der BIZ. Durch die Anbindung an die BIZ ist es weiterhin möglich, Synergien zu nutzen, die im Aufsichts- und Regulierungsbereich mit dem „Baseler Prozess“ der informellen Kooperation unter Zentralbanken, Aufsichtsbehörden und Standardsetzern einhergehen. Die räumliche Nähe der zahlreichen in Basel angesiedelten Gremien fördert den Informationsaustausch, hilft Überschneidungen oder Lücken in den Arbeitsprogrammen zu vermeiden und erleichtert somit die Arbeit aller Beteiligten. Dieser sachorientierte Baseler Prozess ist der internationalen Kooperation auf dem Gebiet der Finanzsektorregulierung ausgesprochen zuträglich.

Ein zunächst auf fünf Jahre angelegtes Dienstleistungs- und Finanzierungsabkommen mit der BIZ verschafft dem FSB größere finanzielle Autonomie innerhalb eines vereinbarten Budgetrahmens. Die Finanzierung erfolgt zunächst in vollem Umfang durch die BIZ; auf die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen wird vorerst verzichtet. Auf diese Weise ist für eine verlässliche Grundfinanzierung gesorgt. Gleichzeitig ist das Finanzierungsmodell hinreichend flexibel, um es an veränderte künftige Aufgaben anzupassen und auch längerfristige Schwankungen im

Vorteile durch enge Anbindung an die BIZ bleiben erhalten, ...

... finanzielle Autonomie ist gestiegen

⁶ Jeweils eine Gruppe für Europa, den amerikanischen Kontinent, Asien, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die Region Naher Osten und Nordafrika sowie für Afrika südlich der Sahara. Insgesamt kommen FSB-Mitglieder dadurch regelmäßig mit Vertretern von gegenwärtig 65 anderen Ländern zusammen.

... und
Organisations-
struktur wurde
verbessert

Finanzbedarf aufzufangen. Das Personal des FSB ist weiter bei der BIZ angestellt. Trotzdem kann der FSB in personalpolitischen Fragen weitgehend autonom agieren.

Der FSB hat auch seine interne Organisationsstruktur angepasst. Für die finanzielle Governance zeichnet nun ein im November 2012 eingesetzter Ständiger Budgetausschuss verantwortlich. Diesem obliegen die Prüfung des Ressourcenbedarfs, die Vorbereitung des Budgets, die Überwachung des Haushaltsvollzugs sowie die Finanzberichterstattung. Außerdem wurden die internen Arbeitsabläufe des FSB standardisiert und gestrafft. Leitlinien regeln nun die Vorbereitung von Sitzungen und konkretisieren die Praxis öffentlicher Konsultationsverfahren. Die Weiterentwicklung des FSF zum FSB hat damit ihren vorläufigen Abschluss gefunden.

Organisation und Funktionsweise

FSB vereint
maßgebliche
nationale und
internationale
Akteure

Der FSB zeichnet sich wie schon das FSF durch seinen länder-, sektor- und institutionenübergreifenden Charakter aus. Die Vertretung sämtlicher wichtiger Finanzzentren sowie die breite Expertise der Mitglieder sorgen dafür, dass aktuelle Probleme aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet und einer Vielzahl von Akteu-

ren bewusst gemacht werden können. Darin liegt der entscheidende Vorteil des FSB gegenüber anderen, spezieller ausgerichteten Gremien und Institutionen, die ebenfalls auf dem Gebiet der Finanzstabilität tätig sind. Die Charter des FSB unterscheidet drei Kategorien von Mitgliedern:

- nationale und regionale Behörden,
- internationale Finanzinstitutionen und
- internationale Standard setzende Fachgremien.

Deutschland ist im FSB durch die Deutsche Bundesbank, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vertreten. Dabei erfolgt eine laufende, enge Abstimmung der drei deutschen FSB-Mitglieder, sowohl auf Leitungs- als auch auf Fachebene.

Der FSB bildet ein zentrales Scharnier im internationalen Institutionengefüge. So ist er einerseits fest in der Zentralbanksphäre verankert. Dies resultiert aus der Schlüsselrolle der Zentralbanken unter den Mitgliedern, die bisher alle Vorsitzenden von FSF und FSB gestellt haben, sowie aus den engen Beziehungen zur BIZ. Andererseits stützt sich der FSB in seiner Arbeit auf die internationalen Standard setzenden Gremien, in denen die nationalen Aufsichts-

*FSB als Scharnier
im inter-
nationalen
Institutionen-
gefüge*

Mitgliedsstruktur des Finanzstabilitätsrates

Jurisdiktionen

Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Hongkong, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Niederlande, Russland, Saudi-Arabien, Schweiz, Singapur, Spanien, Südafrika, Südkorea, Türkei, USA, Vereinigtes Königreich; Europäische Union

Internationale Finanzinstitutionen

- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)
- Internationaler Währungsfonds (IWF)
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)
- Weltbank

Standard setzende Gremien

- Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS)
- Ausschuss für das weltweite Finanzsystem (CGFS)
- Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme (CPSS)
- Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS)
- Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO)
- International Accounting Standards Board (IASB)

behörden eine zentrale Rolle spielen, und koordiniert deren Arbeiten. Drittens hält er engen Kontakt zu politischen Gremien, insbesondere der G20.

Enge Zusammenarbeit mit dem IWF ...

Der FSB arbeitet eng mit dem IWF zusammen. Die grundsätzliche Aufgabenabgrenzung zwischen beiden Organisationen wurde im November 2008 in einem gemeinsamen Schreiben des damaligen FSF-Vorsitzenden Draghi und des damaligen Geschäftsführenden Direktors des IWF, Strauss-Kahn, an die G20-Finanzminister und -Notenbankgouverneure festgelegt. Die Verantwortung für die Überwachung des globalen Finanzsystems und der Makropolitiken seiner Mitglieder (Surveillance) liegt beim IWF. Das FSF (und seit der Neugründung der FSB) ist für die Entwicklung internationaler Aufsichts- und Regulierungspolitiken und -standards sowie für die Koordinierung der Aktivitäten diverser internationaler Standardsetzer und die Analyse möglicher Verwundbarkeiten des internationalen Finanzsystems zuständig. Der IWF bringt seine Expertise über seine Mitgliedschaft im FSB ein und hat damit auch eine beratende Funktion im Standardsetzungsprozess. Die Aufgabenabgrenzung zwischen FSB und IWF hat sich insgesamt bewährt und stellt ein gelungenes Beispiel für das Zusammenspiel von informeller und formeller Kooperation dar.

... unter anderem in halbjährlichen Frühwarnübungen

Ein wichtiges Feld der Zusammenarbeit zwischen FSB und IWF besteht in seit dem Jahr 2009 halbjährlich stattfindenden Frühwarnübungen (Early Warning Exercises). Diese verknüpfen die traditionelle Finanzstabilitätsanalyse mit global ausgerichteten makroökonomischen Betrachtungen. FSB und IWF analysieren dabei makrofinanzielle und finanzsektorbezogene systemische Risiken insbesondere mit Blick auf sektor- und länderübergreifende Verflechtungen. Die Ergebnisse der Frühwarnübungen und sich daraus ergebende Handlungsempfehlungen werden dem Internationalen Währungs- und Finanzausschuss des IWF (International Monetary and Financial Committee: IMFC) vorgelegt.

Darüber hinaus kooperiert der FSB auch mit dem Privatsektor. Dies erfolgt unter anderem durch die Teilnahme von Vertretern des Privatsektors an speziellen Sitzungen und ausgewählten Arbeitsgruppen. Die frühzeitige Einbindung des Privatsektors, auch über öffentliche Konsultationen, fördert die breite Verankerung der angestoßenen Finanzsektorreformen.

Outreach-Prozess auch gegenüber dem Privatsektor

Der FSB nimmt seine Aufgaben durch Plenarsitzungen seiner Mitglieder wahr. Das Plenum bestimmt die strategische sowie geschäftspolitische Ausrichtung und regelt sämtliche Arbeitsabläufe und Prozesse. Es legt das Arbeitsprogramm sowie das Budget fest und verabschiedet die im Zuge von FSB-Arbeiten erstellten Berichte, einschließlich Prinzipien, Standards, Empfehlungen und Leitlinien. Das Plenum entscheidet zudem über Fragen zur Mitgliedschaft, wählt den Vorsitzenden⁷⁾ und beschließt etwaige Anpassungen der Charter. Entscheidungen werden im Konsens getroffen; formal hat jedes Mitglied eine Stimme.

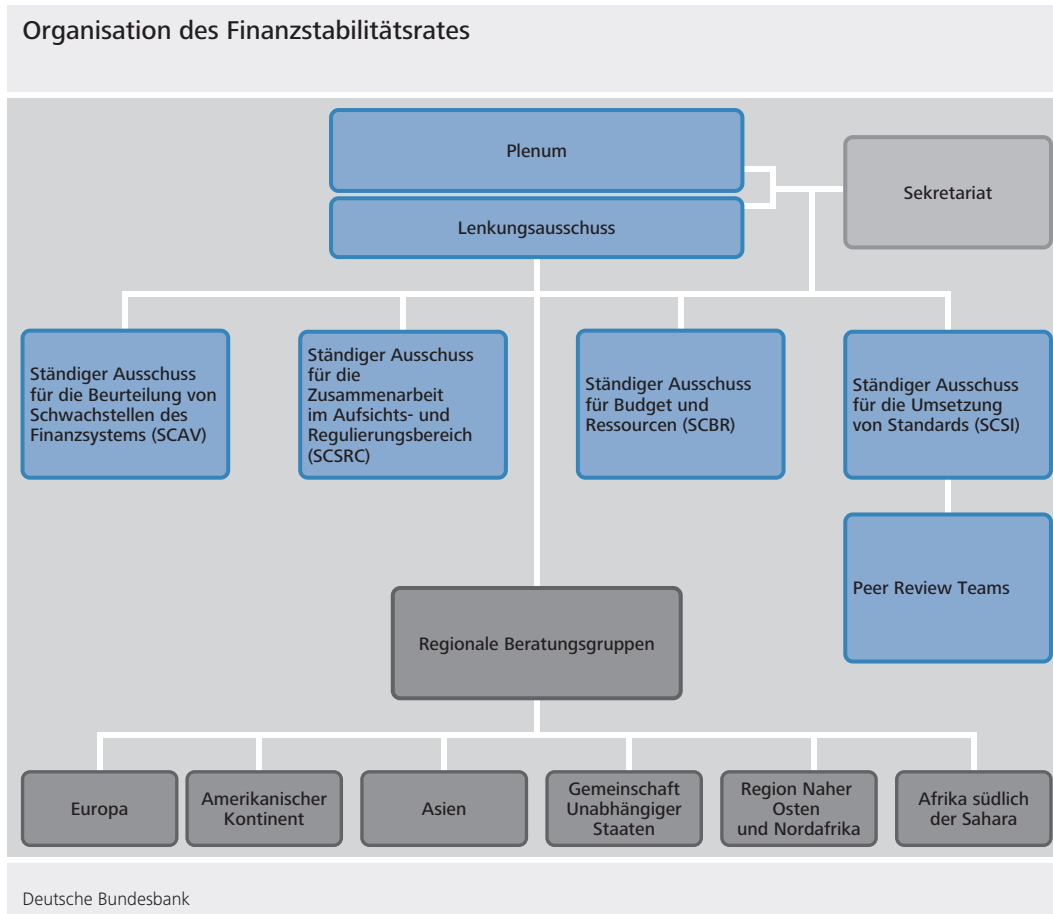
Plenum als Entscheidungsgremium

Zwischen den Plenarsitzungen steuert ein Lenkungsausschuss (Steering Committee) die Arbeiten des FSB, überwacht deren Fortschritte, koordiniert die Arbeiten der verschiedenen Ausschüsse sowie Arbeitsgruppen und sorgt für einen effektiven Informationsfluss. Die Beschlüsse des Plenums werden über Ständige Fachausschüsse vorbereitet. Gegenwärtig sind dies vier:

Lenkungsausschuss, Ständige Ausschüsse sowie Arbeitsgruppen treiben Arbeiten voran

- der Ständige Ausschuss für die Beurteilung von Schwachstellen des Finanzsystems (Standing Committee on Assessment of Vulnerabilities: SCAV);
- der Ständige Ausschuss für die Zusammenarbeit im Aufsichts- und Regulierungsbereich (Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation: SCSRC);

⁷⁾ Der Vorsitzende des FSB wird vom Plenum für jeweils drei Jahre ernannt; eine einmalige Verlängerung seiner Amtszeit ist möglich. Der Vorsitzende steht sowohl dem Plenum als auch dem Lenkungsausschuss vor, leitet deren Sitzungen und repräsentiert den FSB nach außen.



- der Ständige Ausschuss für die Umsetzung von Standards (Standing Committee on Standards Implementation: SCSl) sowie
- der Ständige Ausschuss für Budget und Ressourcen (Standing Committee on Budget and Resources: SCBR).

Bei Bedarf kann das Plenum weitere Ausschüsse einrichten. Zu einzelnen finanzsektorbezogenen Fragestellungen können zudem spezifische Arbeitsgruppen eingesetzt werden. Diese arbeiten entweder den Ständigen Ausschüssen zu oder berichten direkt an das Plenum beziehungsweise den Lenkungsausschuss. Ein Sekretariat unterstützt sämtliche Aktivitäten des FSB, inklusive der Arbeiten der Ständigen Fachausschüsse und der Arbeitsgruppen. Ein Generalsekretär leitet hauptberuflich das Sekretariat.

■ Arbeitsgebiete

Laufende Analyse der Stabilität des internationalen Finanzsystems

In seiner laufenden Analyse befasst sich der FSB mit der jeweiligen aktuellen Risikolage des Finanzsystems, etwa in Bezug auf Vermögenspreisblasen, den Aufbau übermäßiger Verschuldung, die Kreditqualität oder die Implikationen einer längeren Niedrigzinsphase. Thematisiert werden dabei auch Risiken, die aus längerfristigen oder strukturellen Entwicklungen im Finanzsystem resultieren. Dazu gehören beispielsweise das sich wandelnde Refinanzierungsverhalten von Finanzinstituten, das Entstehen neuer Anlagekategorien oder der Transfer finanzieller Risiken. Im Zentrum der Analyse stehen dabei stets systemische Risiken, also endogene, aus dem Finanzsystem herrührende Mechanismen, die krisenhafte Entwicklungen hervorrufen oder verstärken können.

FSB überwacht Risikolage im internationalen Finanzsystem ...

Regulierungspolitik

... und spielt maßgebliche Rolle bei der Aufarbeitung der Finanzkrise

Der FSB hat sich als das zentrale Gremium etabliert, das die regulatorischen und aufsichtlichen Lehren aus der Finanzkrise auf globaler Ebene in Reformmaßnahmen überführt. Die G20 hat dem FSB in diesem Zusammenhang eine Reihe von Aufgaben mit konkreten Umsetzungsfristen übertragen. Der FSB kooperiert bei der Erfüllung der Aufträge eng mit nationalen und internationalen Behörden und Gremien, insbesondere den zuständigen Standardsetzern.

Verringerung der von systemrelevanten Finanzinstituten ausgehenden Risiken

Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten im Mittelpunkt der FSB-Arbeiten

Ein Kernbereich der Regulierungsarbeiten des FSB ist ein mehrgliedriger Ansatz zum Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten (Systemically Important Financial Institutions: SIFIs). Ziel ist es, die von diesen Instituten ausgehenden systemischen Risiken und Anreizverzerrungen (Moral Hazard) zu verringern. Ein entsprechendes Konzept des FSB ist von den Staats- und Regierungschefs der G20 auf ihrem Gipfel in Seoul im November 2010 verabschiedet worden;⁸⁾ es enthält folgende Kernelemente:

- eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, um die Abwicklung von Finanzinstituten zu ermöglichen, ohne das Finanzsystem zu destabilisieren und ohne die Steuerzahler zu belasten;
- eine höhere Verlustabsorptionsfähigkeit, zunächst vor allem für global systemrelevante Finanzinstitute;
- eine intensivere Aufsicht über Finanzinstitute, die systemische Risiken mit sich bringen können sowie
- eine robustere Finanzmarktinfrastruktur, um Ansteckungsrisiken zu vermindern, die sich aus dem Ausfall einzelner Institute ergeben können.

Die Arbeiten an den einzelnen Komponenten dieses SIFI-Regelwerks werden seitdem mit Nachdruck vorangetrieben. Zu den zentralen

Bausteinen gehören dabei die im November 2011 vom FSB veröffentlichten wichtigsten Elemente für Abwicklungsregime (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions), die einen neuen internationalen Standard darstellen.⁹⁾ Dieser gilt sowohl für Banken als auch für Versicherer, Finanzmarktinfrastrukturen und Investmentfirmen. Gemeinsam mit den zuständigen Standardsetzern arbeitet der FSB daran, die Key Attributes jeweils den verschiedenen Arten von Finanzinstituten anzupassen. Um die Umsetzung der Key Attributes auf nationaler Ebene zu fördern, hat der FSB im Juli 2013 Leitlinien zu wesentlichen Aspekten der Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten veröffentlicht.¹⁰⁾ Eine globale Anwendung der Key Attributes sollte die Abwicklung auch eines komplexen, international verflochtenen Finanzinstituts ohne schwere Marktverwerfungen erlauben.

Ein weiteres zentrales Element des SIFI-Rahmenwerks ist die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Institute durch eine größere Verlustabsorptionsfähigkeit. Auf Grundlage einer vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision: BCBS) entwickelten Methodik veröffentlichte der FSB im November 2011 eine Liste mit 29 global systemrelevanten Banken (Global Systemically Important Banks: G-SIBs). Im November 2012 erfolgte eine erste Aktualisierung der Liste, auf der sich nunmehr 28 G-SIBs befinden. Der FSB wird die Liste weiterhin jährlich aktualisieren und jeweils im November publizieren. In Abhängigkeit von der systemischen Bedeutung des jeweiligen Instituts werden sich die Anforderungen an hartes Kernkapital zwischen 1,0 und 2,5 Prozentpunkte erhöhen (G-SIB-Zuschlag). Diese zusätzliche Anforderung

Neuer internationaler Standard für Abwicklungsregime ...

... sowie Stärkung der Verlustabsorptionsfähigkeit als zentrale Bausteine

⁸ Vgl.: Financial Stability Board, Reducing the Moral Hazard Posed by Systemically Important Financial Institutions, November 2010.

⁹ Vgl.: Financial Stability Board, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, November 2011.

¹⁰ Diese Leitlinien beziehen sich auf die Entwicklung effektiver Abwicklungsstrategien, auf die Identifizierung kritischer Funktionen sowie auf Stressszenarien und auf Kriterien für das Auslösen von Sanierungsmaßnahmen.

rung an die Verlustabsorptionsfähigkeit wird ab 2016 schrittweise über einen Zeitraum von drei Jahren eingeführt.¹¹⁾

SIFI-Regeln werden auf national systemrelevante Banken, ...

Neben G-SIBs werden auch Banken, die nicht global, dafür aber auf nationaler Ebene systemrelevant sind (Domestic Systemically Important Banks: D-SIBs), strengere Regeln auferlegt. In Zusammenarbeit mit dem FSB hat der BCBS hierzu grundsätzliche Vorgaben entwickelt und im Oktober 2012 veröffentlicht; die Umsetzung durch die zuständigen nationalen Instanzen ist angelaufen.¹²⁾

... auf Versicherer ...

Darüber hinaus befasst sich der FSB intensiv mit der Systemrelevanz von Versicherern. Im Auftrag des FSB hat die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors: IAIS) eine Methodik zur Identifizierung global systemrelevanter Versicherer (Global Systemically Important Insurers: G-SIIs) entwickelt. Auf dieser Basis hat der FSB im Juli 2013 eine erste Liste mit neun Instituten vorgelegt. Diese Liste wird jährlich aktualisiert; über die Identifizierung global systemrelevanter Rückversicherer wird im Juli 2014 entschieden. Die als systemrelevant identifizierten Versicherer unterliegen künftig besonderen regulatorischen Vorschriften. Hierzu gehören eine verschärfte Aufsicht sowie Maßnahmen, die eine verbesserte Abwicklungsfähigkeit sicherstellen sollen. Zusätzlich ist geplant, von 2019 an Kapitalzuschläge zu erheben.¹³⁾

... sowie auf weitere systemwichtige Akteure übertragen

Schließlich wird das SIFI-Rahmenwerk auch auf Institute übertragen, die weder dem Banken- noch dem Versicherungssektor zuzuordnen sind. Zusammen mit der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions: IOSCO) arbeitet der FSB hierzu an einer entsprechenden Identifizierungsmethodik. In Kooperation mit der IOSCO und dem Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme (Committee on Payment and Settlement Systems: CPSS) laufen zudem Arbei-

ten zur Übertragung des SIFI-Rahmenwerks auf Finanzmarktinfrastrukturen.

Konzeptionell sind die SIFI-Arbeiten des FSB und seiner Mitglieder aus dem Kreis der Standard setzenden Gremien also schon weit gediehen. Die auf internationaler Ebene vereinbarten Regeln müssen nun in nationales Recht überführt werden. Solange dies nicht geschehen ist, bleibt die Systemrelevanz von Finanzinstituten weiterhin ein ernstes Problem für das internationale Finanzsystem.

Konsequente Umsetzung der SIFI-Regeln unverzichtbar für die Finanzstabilität

Überwachung und Regulierung des Schattenbankensystems

Neben der Lösung der SIFI-Problematik steht eine verbesserte Überwachung und Regulierung des Schattenbankensystems im Fokus der FSB-Arbeiten. Im Vorfeld der globalen Finanzkrise hatte das Schattenbankensystem eine wichtige Rolle beim Aufbau von Verwundbarkeiten im internationalen Finanzsystem gespielt. Zusätzlich vergrößert die mit der G20-Finanzsektor-Reformagenda einhergehende verschärfte Regulierung des Bankensektors das Risiko, dass weitere Aktivitäten in das Schattenbankensystem verlagert werden.

Schattenbankensystem ebenfalls im Fokus des FSB

Die Arbeiten des FSB konzentrierten sich zunächst auf die Identifizierung und die Abgrenzung des Schattenbankensystems. In einem ersten Schritt veröffentlichte der FSB im April 2011 hierzu eine Definition des Begriffs „Schattenbankensystem“. Demnach handelt es sich dabei um „Finanzakteure und -aktivitäten, die Teil einer Kreditintermediationskette sind und außerhalb des Bankensystems operieren“.

Identifizierung und Überwachung als erster Schritt, ...

¹¹ Vgl.: Basel Committee on Banking Supervision, Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency Requirement, November 2011.

¹² Vgl.: Basel Committee on Banking Supervision, A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks, Oktober 2012.

¹³ Vgl.: International Association of Insurance Supervisors, Global Systemically Important Insurers: Initial Assessment Methodology, Juli 2013; International Association of Insurance Supervisors, Global Systemically Important Insurers: Policy Measures, Juli 2013.

Gefahren können dabei vor allem durch Liquiditäts- und Fristentransformation, durch mangelhaften Risikotransfer sowie durch hohen Fremdmiteinsatz entstehen.¹⁴⁾ Seit 2011 beurteilt der FSB jährlich die vom globalen Schattenbankensystem ausgehenden Risiken. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf Veränderungen und Innovationen, die zu einem Anstieg systemischer Risiken und zu Aufsichtsarbitrage führen könnten. Im November 2012 veröffentlichte der FSB seinen zweiten jährlichen Lagebericht. Dabei dehnte er den Erfassungsbereich von zuvor 11 auf 25 Jurisdiktionen aus, womit nun alle wesentlichen Finanzzentren abgedeckt werden.

*... gefolgt von
breit angelegten
Regulierungs-
arbeiten*

Wegen der großen thematischen Breite des Schattenbankengeschäfts hat der FSB seine Vorschläge zur Regulierung in fünf Themengebiete (Workstreams) aufgeteilt. Dabei kooperiert er eng mit Standard setzenden Gremien, insbesondere dem BCBS und der IOSCO. Die Arbeiten decken sowohl die indirekte Regulierung des Schattenbankensystems ab, die an den Beziehungen des Bankensektors zum Schattenbankensystem ansetzt, als auch die direkte Regulierung von Schattenbankakteuren und -aktivitäten. Ziel der in den verschiedenen Arbeitssträngen parallel vorangetriebenen Arbeiten ist es,

- Ansteckungseffekte zwischen dem regulären Bankensystem und dem Schattenbankensystem einzudämmen;
- die Anfälligkeit von Geldmarktfonds gegenüber plötzlichen Kapitalabzügen zu verringern;
- systemischen Risiken entgegenzuwirken, die von anderen Schattenbankakteuren ausgehen;
- die Transparenz und die Anreizstrukturen von Verbriefungen zu verbessern sowie
- Risiken im Zusammenhang mit Wertpapierleihe und Wertpapierpensionsgeschäften (Repos) zu reduzieren und prozyklischen Anreizen entgegenzuwirken.

Im November 2012 stellte der FSB ein erstes integriertes Gesamtpaket von Politikempfehlungen zur öffentlichen Konsultation. Im August 2013 legte er ein überarbeitetes Paket vor.¹⁵⁾ Darauf aufbauend verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der G20 auf ihrem Gipfel in Sankt Petersburg im September 2013 auf einen Aktionsplan mit weiteren konkreten Arbeitsaufträgen. Dieser zielt unter anderem auf eine größere Transparenz bei Hedgefonds ab, was nicht zuletzt ein deutsches Anliegen ist. Die Empfehlungen zum Umgang mit systemischen Risiken aus dem Schattenbankensystem müssen nun konsequent umgesetzt werden. Dies dürfte die vom Schattenbankengeschäft ausgehenden Risiken für das Finanzsystem spürbar verringern. Dennoch ist davon auszugehen, dass für den – erfahrungsgemäß sehr dynamischen – Finanzsektor weiterhin Anreize bestehen, die geltende Regulierung mittels neuer Techniken und Produkte legal zu umgehen. Darum ist es wichtig, dass der FSB das sich wandelnde Schattenbankensystem laufend überwacht. Auf Basis der jährlichen Berichte kann dann geprüft werden, ob die Regulierung anzupassen ist.

*Regulierung des
Schattenbanken-
systems keine
abschließende
Lösung*

Die Überwachung und Regulierung des Schattenbankensystems sowie das vielgliedrige SIFI-Rahmenwerk sind Projekte, die wohl nur in der länder-, sektor- und institutionenübergreifenden Kooperation des FSB entwickelt werden konnten. Für die nun anstehende Durchsetzung ist die Unterstützung der G20 entscheidend.

*Kooperation
und politische
Unterstützung
unerlässlich*

Weitere Finanzsektorreformen

Darüber hinaus befasst sich der FSB mit einer breiten Palette weiterer regulatorischer Fragestellungen, um Schwachstellen im internationa-

*Verbesserung
der finanziellen
Infrastruktur, ...*

¹⁴ Vgl.: Financial Stability Board, Shadow Banking: Scoping the Issues, April 2011.

¹⁵ Vgl.: Financial Stability Board, Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. An Overview of Policy Recommendations, August 2013.

len Regelwerk zu beseitigen.¹⁶⁾ Hierzu zählt zum Beispiel die Neuordnung des außerbörslichen Derivatehandels. Der FSB arbeitet daran, die Stabilität dieser Märkte insbesondere durch die Etablierung zentraler Gegenparteien (Central Counterparties: CCPs) zu verbessern. Zusätzlich strebt er eine höhere Standardisierung an und drängt darauf, Informationslücken durch Meldung außerbörslicher Geschäfte an Transaktionsregister zu schließen. Auch auf diesem Arbeitsgebiet hat die Kooperation im FSB beachtliche Erfolge erzielt. Bei der Umsetzung der internationalen Vereinbarungen treten derzeit aber Schwierigkeiten auf. Insbesondere zeigt sich, dass die konkreten Regeln der einzelnen Jurisdiktionen nicht immer hinreichend kompatibel sind. Die notwendige gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Regeln fällt entsprechend schwer.

... umsichtige Verwendung von Ratingurteilen ...

Des Weiteren unternimmt der FSB Anstrengungen, um die Abhängigkeit des Finanzsystems von Kreditbewertungsagenturen zu verringern. So soll die Bezugnahme auf Ratings in regulatorischen Rahmenwerken zurückgedrängt werden. Gleichzeitig sollen Anreize für Marktteilnehmer geschaffen werden, eigene Bonitätsanalysekapazitäten zu verbessern und sich nicht automatisch auf Einschätzungen der Ratingagenturen zu verlassen.

... und Erhöhung der Transparenz

Ein weiterer wichtiger Themenkomplex ist die Transparenz im internationalen Finanzsystem. Diesem Ziel dient unter anderem eine Initiative zur eindeutigen Identifizierung der am Finanzmarkt teilnehmenden Akteure. Hierzu hat der FSB umfassende Empfehlungen für ein entsprechendes globales Identifikationssystem (Legal Entity Identifier: LEI) entwickelt und begleitet dessen Implementierung. Der Verbesserung der Transparenz dienen auch gemeinsame Initiativen des FSB mit der BIZ und dem IWF, um im Verlauf der Krise zutage getretene Datenlücken zu schließen. Hierzu gehören insbesondere Daten zu SIFIs und zur Vernetzung im Finanzsystem. Der FSB unterstützt darüber hinaus das Bestreben des International Accounting Standards Boards (IASB) und des

Financial Accounting Standards Boards (FASB), weltweit möglichst einheitliche Rechnungslegungsstandards zu entwickeln. Schließlich befasst sich der FSB mit der Frage, wie die Manipulationsanfälligkeit von Referenzzinssätzen (Financial Benchmarks) verringert werden kann. Diese insgesamt eher technischen Fragen erfahren in der Regel weitaus weniger öffentliche Aufmerksamkeit als zum Beispiel die SIFI-Listen des FSB. Gleichwohl ist das Funktionieren dieser Elemente unerlässlich für die Stabilität des internationalen Finanzsystems. Daher sind diese technischen Fragen ebenso Teil der Krisenprävention wie eine gute Aufsicht.

Anwendung internationaler Standards

Neben der Weiterentwicklung des regulatorischen Rahmenwerks zählt die Förderung der international konsistenten Anwendung von Standards und Kodizes zu den Kernaufgaben des FSB. Die für ein stabiles Finanzsystem wichtigsten Standards hatte bereits das FSF in einem Kompendium zusammengestellt, das seither regelmäßig aktualisiert wird. Die aus Finanzstabilitätssicht prioritär umzusetzenden Standards in 12 ausgewählten Politikbereichen werden dabei als Kernstandards herausgestellt.¹⁷⁾

FSB fördert Anwendung internationaler Standards

Mittels im Jahr 2010 begonnener Peer Reviews beurteilen die FSB-Mitgliedsländer gegenseitig die jeweilige Umsetzung international vereinbarter Standards und Grundsätze. Dabei wird unterschieden zwischen thematischen Überprüfungen und der Prüfung einzelner Länder. Thematische Überprüfungen untersuchen die konsistente Umsetzung von FSB-Empfehlungen in den Mitgliedsländern. Sie zielen darauf ab, typische Schwierigkeiten und Schwächen bei der Implementierung der jeweils überprüften

Peer Reviews wichtiges Instrument, um Umsetzung vereinbarter Maßnahmen zu überprüfen

¹⁶ Vgl. hierzu die regelmäßigen Fortschrittsberichte des FSB an die G20, bspw.: Financial Stability Board, Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability, September 2013.

¹⁷ Vgl. hierzu: http://www.financialstabilityboard.org/cos/key_standards.htm.

Standards sowie Probleme aufgrund ineffektiver oder international inkonsistenter Implementierung aufzudecken. Der FSB hat bereits thematische Peer Reviews zur Umsetzung der FSB-Vergütungsprinzipien und -standards (in den Jahren 2010 und 2011), zur Offenlegung von Risiken und zur Vergabepaxis von Hypothekarkrediten (im Jahr 2011), zu Einlagensicherungssystemen (im Jahr 2012), zum Umgang mit Risiken bei Finanzinstituten sowie zu Abwicklungsregimen und zur Verringerung der mechanischen Bezugnahme auf externe Ratings (im Jahr 2013) durchgeführt.

*FSB-Mitglieds-
länder unter-
ziehen sich
Länder-Peer-
Reviews*

Die Prüfung einzelner Länder dient hingegen dazu, Fortschritte bei der Umsetzung ausgewählter Empfehlungen der Finanzsektor-Überprüfungen (Financial Sector Assessment Programs: FSAPs) des IWF und der IWF-Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (Reports on the Observance of Standards and Codes: ROSCs) aufzuzeigen. FSB-Mitgliedsländer sollen sich alle fünf Jahre einer FSAP-Überprüfung unterziehen, innerhalb von zwei Jahren folgt anschließend ein freiwilliges, auf den FSAP-Empfehlungen aufbauendes Überprüfungsverfahren des FSB. Ziel der Überprüfungen ist es, Erfahrungen auszutauschen, Lehren zu ziehen und – soweit möglich – einheitliche Verhaltensgrundsätze (Best Practices) zu identifizieren. Der FSB hat bereits Peer Reviews zu Mexiko (im Jahr 2010), Italien, Spanien, Australien (im Jahr 2011), Kanada, der Schweiz (im Jahr 2012) sowie zu Südafrika, den USA und dem Vereinigten Königreich (im Jahr 2013) abgeschlossen. Der Abschlussbericht des gegenwärtig laufenden Peer Reviews zu Deutschland wird voraussichtlich Anfang 2014 vorliegen.

*Kooperation
über Kreis der
G20 hinaus*

Der FSB wirkt zudem im Dialog und mit Verhaltensappellen darauf hin, dass internationale Standards auch in Staaten außerhalb des Kreises der G20-Länder angewendet werden. In diesem Zusammenhang hat der FSB ein Verfahren initiiert, das zunächst Jurisdiktionen erfasst, die zwar nicht Mitglied des FSB, aus Sicht des FSB aber dennoch bedeutsam für das internationale Finanzsystem sind. Dabei greift er auf

Untersuchungen von IWF und Weltbank, beispielsweise auf die ROSC-Berichte zurück. Der FSB hat außerdem einen Maßnahmenkatalog zur Erhöhung der Kooperationsbereitschaft erarbeitet, der neben Anreizen zu kooperativem Verhalten auch die öffentliche Benennung nichtkooperierender Jurisdiktionen beinhaltet.

■ Ausblick

Die internationale Kooperation in Finanzsektorfragen ist seit der Gründung des FSF im Jahr 1999 sowohl breiter als auch intensiver geworden. Dies spiegelt einerseits die allgemein gewachsene Bedeutung des Finanzsektors für die wirtschaftliche Entwicklung wider, ist aber auch eine angemessene Reaktion auf die einschneidende Erfahrung der 2007 ausgebrochenen globalen Finanzkrise. Die engere Kooperation erstreckt sich dabei zum einen auf die laufende Beobachtung und Bewertung von Entwicklungen im Finanzsektor und zum anderen auf die Regulierungspolitik, die mittlerweile deutlich über die Entwicklung und Anwendung zentraler Standards hinausreicht. Diese internationale Zusammenarbeit hat mit dem FSB eine belastbare institutionelle Basis erhalten, die sich bisher sehr gut bewährt hat.

*Internationale
Kooperation
in Finanz-
sektorfragen
umfassender
geworden*

Die jüngsten Reformen sichern dem FSB einen festen Platz im internationalen Institutionengefüge. Das weiterentwickelte Mandat des FSB unterstreicht dabei seine von der G20 legitimierte Rolle als maßgebliches Bindeglied zwischen der regulatorischen und der politischen Ebene. Diese Aufwertung geht jedoch nicht zulasten anderer auf diesem Gebiet tätiger Institutionen oder Gremien. Da die Beschlüsse und Empfehlungen des FSB rechtlich nicht bindend sind, ist die politische Unterstützung durch die G20 eine unerlässliche Voraussetzung für seinen Erfolg. Dies gilt umso mehr, als die Überprüfung der Umsetzung international vereinbarter Reformmaßnahmen eine zunehmend wichtige Aufgabe des FSB darstellt.

*Reformen
festigen Rolle
des FSB ...*

*... und legen
Grundlagen für
mögliche
künftige Weiter-
entwicklung*

So wie sich das internationale Finanzsystem fortlaufend wandelt, wird sich auch das Gefüge der mit internationaler Finanzstabilitätspolitik befassten Gremien und Institutionen weiterentwickeln. Der FSB ist nach seiner nun erfolgten Institutionalisierung auf einen möglichen weiteren Bedeutungs- und Aufgabenzuwachs vor-

bereitet. Bei einer denkbaren Weiterentwicklung wird es von zentraler Bedeutung sein, dass der FSB sein Alleinstellungsmerkmal der länder-, sektor- und institutionenübergreifenden Kooperation behält und keine Abstriche an seiner effizienten und zielorientierten Arbeitsweise machen muss.