

Professor Dr. Axel A. Weber
Präsident
der Deutschen Bundesbank

**Die Finanzwelt im Umbruch: Neue Rahmenbedingungen für
das Finanzsystem**

Rede auf der Handelsblatt-Jahrestagung 2010
in Frankfurt
Mittwoch, 8. September 2010

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Die mikroprudenzielle Ebene der Regulierung.....	3
3	Die makroprudenzielle Ebene der Regulierung	5
4	Fazit.....	7

1 Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise sind inzwischen mehr als drei Jahre vergangen. Die Finanzmärkte haben sich zwar wieder beruhigt, sind aber noch immer von erhöhter Unsicherheit geprägt und nicht vor Rückschlägen gefeit. Das haben uns die Ereignisse im Frühjahr eindrücklich vor Augen geführt. Die Realwirtschaft hingegen entwickelt sich weit besser als zu Jahresbeginn erwartet. Befürchtungen einer Doppelrezession oder einer Deflation teile ich daher nicht.

Trotz der Erholung sollten wir nicht der Versuchung erliegen, das Ende der Krise auszurufen und zur Tagesordnung überzugehen. Die mittel- und unmittelbaren Folgen werden uns nämlich noch über Jahre hinweg beschäftigen. Vor allem das Finanzsystem als Ausgangspunkt der Krise muss sich tiefgreifend und dauerhaft verändern. Getrieben werden die dahingehenden Bemühungen von der Frage, wie solche Krisen in Zukunft vermieden werden können.

Bei der Beantwortung dürfen wir allerdings nicht den Fehler machen, uns nur an den Ursachen der aktuellen Krise zu orientieren, und davon auszugehen, dass die nächste Krise ähnlich geartet ist. Wir müssen vielmehr das Finanzsystem als Ganzes stärken. Nur so kann dauerhafte Stabilität bewahrt werden – unabhängig davon, aus welcher Richtung die nächste Krise droht. Um dieses Ziel zu erreichen, sind zahlreiche Reformen notwendig: sowohl mit Blick auf die Finanzinstitute selbst, als auch mit Blick auf den regulatorischen Rahmen, der sie umgibt.

Im Folgenden werde ich mich auf die regulatorische Seite konzentrieren und Ihnen einen kurzen Überblick über den Stand der Reformen bieten.

2 Die mikroprudenzielle Ebene der Regulierung

Anerkanntes Ziel der Reformen ist es, das Finanzsystem als Ganzes widerstandsfähiger zu machen. Dazu muss zunächst bei der einzelnen Bank angesetzt werden, das heißt auf der mikroprudenziellen Ebene der Regulierung. Hier geht es vor allem um eine Reform der als Basel II bekannten Vorschriften. In wenigen Worten zusammengefasst sollen die Banken dazu verpflichtet werden, ihre Eigenkapital- und Liquiditätspuffer so zu stärken, dass im Krisenfall Verluste deutlich besser als bislang aufgefangen werden können. Dies verringert die Wahrscheinlichkeit, dass einzelne Banken zusammenbrechen, und schafft eine erste Verteidigungslinie gegenüber Systemkrisen.

Entsprechende Vorschläge hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht bereits im Dezember 2009 veröffentlicht. Die vorgeschlagenen Maßnahmen wurden zunächst einer umfassenden Auswirkungsstudie unterzogen und werden in diesen Tagen konkretisiert. Im

November wird das Reformpaket dann den Staats- und Regierungschefs der G20 vorgelegt, die über die endgültige Umsetzung entscheiden.

Mit der nahenden Umsetzung der Reformen wird jedoch von einigen Seiten zunehmend darauf verwiesen, dass eine Erhöhung der Stabilität ihren Preis hat. Für sich genommen bedeutet jede Verschärfung der Regulierung in der Tat eine zusätzliche Belastung für die Banken und beeinflusst damit deren Fähigkeit zur Kreditvergabe. Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, dass wir uns auf einem schmalen Grat bewegen: Zu niedrige Anforderungen erhöhten die Gefahr weiterer Krisen, zu strenge Anforderungen die Gefahr einer Kreditklemme mit entsprechenden Folgen für die Realwirtschaft. Eine im Frühjahr erschienene Studie hatte mit Blick auf dieses Problem zunächst recht dramatische Auswirkungen prognostiziert.

Was wir jedoch nicht vergessen dürfen ist, dass eine Erhöhung der Stabilität kein Selbstzweck ist. Die Vermeidung von Krisen steigert langfristig die Wohlfahrt – bedenken Sie, welche Kosten die aktuelle Krise uns aufgebürdet hat. Entsprechend zeigen neuere Studien, die auf einer umfassenden Kosten-Nutzen-Abwägung basieren, dass der Grat, auf dem wir uns bewegen, so schmal nicht ist. Es ist also nicht zu erwarten, dass die geplante Anhebung der Kapitalquoten die Realwirtschaft in Mitleidenschaft zieht – zumal großzügige Übergangsfristen vorgesehen sind.

Die eigentliche Herausforderung besteht darin, die international harmonisierten Regeln mit national unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen. Je nach Ausgestaltung der Reform kann der Preis für ein stabileres Finanzsystem über Länder hinweg unterschiedlich hoch ausfallen. Wenn dies Unterschiede in der bisherigen Systemstabilität widerspiegelt, sind unterschiedlich hohe Anpassungslasten jedoch

gerechtfertigt und sprechen allenfalls für hinreichende Übergangsfristen. Gibt es jedoch deutliche Belastungsunterschiede, obwohl Bankensysteme ähnlich stabil sind, entstehen volkswirtschaftlich ineffiziente Wettbewerbsverzerrungen. Der Versuch, dahingehende berechnigte Interessen miteinander zu vereinbaren wird die Schlussphase der Verhandlungen prägen. Letztlich müssen sich alle Beteiligten darüber klar werden, welchen Preis sie selbst für ein dauerhaft stabiles Finanzsystem zahlen wollen. Dabei handelt es sich um eine Wertfrage, die auf politischer Ebene entschieden werden muss – spätestens auf dem G20-Treffen in Seoul. Ich gehe aber davon aus, dass national unterschiedliche Interessen den Reformprozess nicht blockieren werden. Die neuen Regeln werden kommen, und sie werden die Stabilität der Banken erhöhen.

Die Schieflage oder erst recht den Zusammenbruch einzelner Banken gänzlich auszuschließen, ist jedoch weder möglich noch wünschenswert. Damit würden wir uns zu weit vom marktwirtschaftlichen Prinzip entfernen und die Anreiz- und Informationsfunktionen eines geordneten Marktaustritts außer Kraft setzen. Wir müssen also dafür sorgen, dass der Zusammenbruch einzelner Banken keine Kettenreaktion auslöst, die sich zu einer Systemkrise ausweitet. Dazu benötigen wir eine zweite Verteidigungslinie auf der makroprudenziellen Ebene.

3 Die makroprudenzielle Ebene der Regulierung

Das zentrale Problem auf makroprudenzieller Ebene sind systemisch relevante Institute. Diese sind besonders groß, besonders stark vernetzt oder üben Funktionen aus, die andere Marktteilnehmer nicht ohne weiteres übernehmen können. Der Zusammenbruch eines solchen Instituts kann eine gefährliche Kettenreaktion auslösen.

Gerät ein systemrelevantes Institut in eine Schieflage, steht die Aufsicht zunächst vor einem Dilemma. Eine Möglichkeit wäre, das betreffende Institut fallen zu lassen, was jedoch erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten nach sich ziehen kann – der Zusammenbruch von Lehman Brothers war ein solcher Fall. Die Alternative wäre, das betreffende Institut aufzufangen, was eine Systemkrise verhindern, den Steuerzahler jedoch belasten würde. Gleichzeitig würde die Aufsicht damit besonders risikoreiches Verhalten nicht nur im Nachhinein honorieren, sondern für die Zukunft prämiieren und somit Systemkrisen wahrscheinlicher machen. Dieses Moral-Hazard-Phänomen ist ein zentrales Problem im Umgang mit systemrelevanten Instituten. Wie aber lässt sich das Dilemma der Aufsicht lösen?

Da Schieflagen systemrelevanter Banken im Vorfeld nicht in jedem Fall zu verhindern sind, braucht die Aufsicht Werkzeuge, mit denen sie das Problem ex post anreizverträglich lösen kann, also möglichst ohne den Steuerzahler zu belasten und Moral Hazard zu verursachen. Gelingt dies, geht davon auch eine im Vorfeld stabilisierende Signalwirkung aus. Das wichtigste dieser Werkzeuge ist ein Insolvenzverfahren, das eine geordnete und Markt schonende Abwicklung von Banken ermöglicht. Einen entsprechenden Gesetzesentwurf hat die Bundesregierung Ende August gebilligt. Dieser gewährt staatlichen Stellen mehr Eingriffsrechte, um eine geordnete Abwicklung von Banken zu vereinfachen. Gleichzeitig soll der Bankensektor über eine Abgabe an den Kosten der Restrukturierung beteiligt werden.

Insgesamt begrüße und unterstütze ich das Vorhaben der Bundesregierung. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, wäre allerdings auch hier ein zumindest auf EU-Ebene abgestimmtes Vorgehen wünschenswert.

4 Fazit

Meine Damen und Herren, die Finanzkrise hat gezeigt, dass innerhalb des Finanzsystems ein erheblicher Reformbedarf besteht. Und das betrifft nicht nur die Regulierung des Bankensektors, auf die ich mich hier konzentriert habe. Es geht auch um die Regulierung von Derivaten, von Rating-Agenturen oder Hedgefonds. Entscheidend ist, dass die Reformen international harmonisiert erfolgen. Das Finanzsystem ist global, und ebenso global muss seine Regulierung sein.

Die Schwierigkeit liegt darin, alle berechtigten, auch nationalen Interessen im Auge zu behalten, ohne dabei die notwendige Harmonisierung zu vernachlässigen. Das erfordert einen sorgfältigen und damit langwierigen Abstimmungsprozess. Dabei ist es wichtig, dass der internationale Reformprozess nicht auf nationaler Ebene überholt oder gehemmt wird. Ich bin jedoch zuversichtlich, dass der internationale Ansatz sich letztlich durchsetzt und dass wir nach der Krise ein wesentlich stabileres und dennoch nicht weniger leistungsfähiges Finanzsystem haben werden als vor der Krise.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

* * *