

Professor Dr. Axel A. Weber
Präsident
der Deutschen Bundesbank

Auf dem Weg zu einem stabileren Finanzsystem: Basel III

Rede auf dem Bankenabend der Hauptverwaltung München
in München
Dienstag, 19. Oktober 2010

– Es gilt das gesprochene Wort –

Seite 1 von 9

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Eigenkapitalvorschriften als allgemeiner Schutz vor Insolvenz	3
3	Begrenzung von Liquiditätsrisiken als zentrale Lehre aus der Krise	5
4	Systemisch relevante Banken als Stabilitätsrisiko	7
5	Fazit	9

1 Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, hier auf dem Bankenabend der Hauptverwaltung München sprechen zu können. In den vergangenen Jahren stand im Mittelpunkt dieser Veranstaltung meist die Finanz- und Wirtschaftskrise. Diese Tradition werde ich nicht brechen. Denn auch wenn sich die Finanzmärkte beruhigt haben und die Realwirtschaft sich allmählich erholt, ist es noch zu früh, vom Ende der Krise zu sprechen. Die Ereignisse um Griechenland haben noch einmal verdeutlicht, dass wir vor Rückschlägen nicht gefeit sind. Das darf uns aber nicht davon abhalten, den Blick über die Krise hinaus zu richten und dafür zu sorgen, dass solche Ereignisse in Zukunft ausbleiben. Im Zentrum steht dabei das Finanzsystem als Ausgangs- und Mittelpunkt der Krise.

Ausgehend von den Erfahrungen der Krise haben wir uns bereits vor einiger Zeit auf einen Weg begeben, der schließlich zu einem stabileren Finanzsystem führen wird. Die erste und wichtigste Station auf diesem Weg ist die Umsetzung von Basel III, die mittlerweile in greifbare Nähe gerückt ist. Doch sie ist nicht das Ende des Weges und kein Anlass, nun

eine längere Rast einzulegen. Denn es gibt noch weitere Reformprojekte, die abgeschlossen werden müssen, bevor das Ziel eines stabilen Finanzsystems erreicht ist. Denken Sie an Derivate, Hedgefonds, Rating-Agenturen oder die institutionelle Seite der Finanzaufsicht. Heute jedoch möchte ich mir die Zeit nehmen, bei Basel III zu verweilen, Ihnen einen Überblick über den Stand der Reformen zu verschaffen und einen Ausblick zu geben.

2 Eigenkapitalvorschriften als allgemeiner Schutz vor Insolvenz

Unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die G20 eine umfangreiche Agenda zur Reform der Finanzmarktregulierung verabschiedet. Ziel der Reformen ist, das Finanzsystem als Ganzes widerstandsfähiger zu machen. Im Mittelpunkt steht dabei eine Reform der als Basel II bekannten Vorschriften. Diese Vorschriften verlangen von den Banken unter anderem den Aufbau von Eigenkapitalpuffern, die eventuelle Verluste auffangen sollen. Mit der Reform von Basel II sollen die Banken ihre Eigenkapitalpuffer so stärken, dass diese im Fall einer Krise deutlich mehr Schutz vor existenzbedrohenden Schieflagen bieten.

Entsprechende Vorschläge hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht bereits im Dezember 2009 veröffentlicht. Im September dieses Jahres hat sich der Gouverneursrat des Baseler Ausschusses dann auf konkrete Regeln zur Eigenkapitalausstattung festgelegt. So ist sowohl eine Erhöhung der Menge als auch der Qualität des Eigenkapitals vorgesehen. In Zukunft sollen die Banken einen größeren Teil ihrer risikogewichteten Aktiva mit Eigenkapital unterlegen, das zudem besser zur Absorption von Verlusten geeignet sein

soll als bisher. Diese Regeln werden im November den Staats- und Regierungschefs der G20 vorgelegt, die dann über die endgültige Ausgestaltung entscheiden.

Mit der nahenden Umsetzung der Reformen wird jedoch von einigen Seiten zunehmend darauf verwiesen, dass eine Erhöhung der Stabilität ihren Preis habe. Für sich genommen bedeutet jede Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen in der Tat eine zusätzliche Belastung für die Banken; und das wiederum beeinflusst deren Möglichkeiten zur Kreditvergabe. Vor diesem Hintergrund wird die Sorge geäußert, dass zu strenge Anforderungen die Gefahr einer Kreditklemme erhöhen, mit entsprechenden Folgen für die Realwirtschaft. Eine im Frühjahr erschienene Studie hatte mit Blick auf dieses Problem recht dramatische Auswirkungen vorhergesagt.

Um es klar zu sagen: Diesen Pessimismus teile ich nicht. Er beruht auf einer Betrachtung, die weitgehend statisch und unvollständig ist: unvollständig, weil vernachlässigt wird, dass Banken neben einer Verringerung der Kreditvergabe auch andere Möglichkeiten haben, die zusätzlichen Kosten zu kompensieren; statisch, weil die positiven Wirkungen eines stabileren Finanzsystems weitgehend ausgeblendet werden. So machen strengere Kapitalanforderungen die Banken stabiler, was sich in einer Verringerung ihrer Refinanzierungskosten niederschlagen dürfte. Ein Teil der zusätzlichen Kosten kann also auf diesem Weg kompensiert werden. Gleichzeitig erspart eine Verringerung der Anzahl und Schwere zukünftiger Krisen dem Steuerzahler erhebliche Kosten und der gesamten Volkswirtschaft Wachstumseinbußen. Aus diesen Gründen gehe ich nicht davon aus, dass die neuen Regeln die Realwirtschaft spürbar beeinträchtigen werden – zumal großzügige Übergangsfristen vereinbart wurden. Umfassende Studien des Baseler Ausschusses stellen diese Einschätzung auf ein breites empirisches Fundament.

Dennoch ist natürlich nicht auszuschließen, dass es in einzelnen Ländern zu unterschiedlichen Anpassungslasten kommen kann. Womit müssen wir in Deutschland rechnen? Mit Blick auf die neuen Eigenkapitalquoten besteht hier ein deutlicher Mehrbedarf an Kapital. Dieser resultiert vor allem aus den verschärften Anforderungen an die Fähigkeit des Eigenkapitals, Verluste zu tragen. Der Kapitalbedarf kann jedoch auf verschiedene Arten gedeckt werden: über die Einbehaltung von Gewinnen, über Kapitalerhöhungen oder über einen Abbau von Risikopositionen in den Bankbilanzen. Letzteres könnte in Einzelfällen auch die Kreditvergabe betreffen, eine breite Kreditklemme ist allerdings nicht zu erwarten. Der größte Teil des zusätzlichen Kapitalbedarfs wird ohnehin auf große, international tätige Institute entfallen. Banken, deren Schwerpunkt auf der Kreditversorgung des Mittelstandes und der privaten Haushalte liegt, werden dagegen weniger betroffen sein. Insofern ist auch in Deutschland nicht mit negativen Folgen für die Realwirtschaft zu rechnen.

3 Begrenzung von Liquiditätsrisiken als zentrale Lehre aus der Krise

In der Krise war es jedoch nicht nur ein Mangel an Eigenkapital, der den Banken Probleme bereitet hat. Ein weiterer wichtiger Faktor in der Finanzkrise waren Liquiditätsengpässe. Aus diesem Grund umfasst die Reform von Basel II auch die Einführung von Liquiditätspuffern, um die Stabilität der Banken und des Finanzsystems verbessern. So sollen Banken jederzeit über genug liquide Mittel verfügen, um ihren Finanzierungsbedarf auch in Stressphasen über einen Zeitraum von einem Monat decken zu können. Gemessen wird die Erfüllung dieser Anforderung über die so genannte Liquidity Coverage Ratio.

Die grundlegende Frage in Zusammenhang mit dieser kurzfristigen Liquiditätssicherung lautet: Welche Aktiva können der Liquiditätsreserve zugerechnet werden? Ursprünglich war vorgesehen, neben Bargeld und Zentralbankrefinanzierung lediglich Staatsanleihen als hinreichend liquide anzuerkennen. Dieser Ansatz ist jedoch aus verschiedenen Gründen problematisch. So kann auch die Liquidität von Staatsanleihen in bestimmten Situationen drastisch zurückgehen – in diesem Fall wären Staatsanleihen nur indirekt liquide, weil die Notenbanken sie jederzeit als Sicherheiten akzeptieren. Weiterhin würden die Banken eine relativ unelastische Nachfrage nach Staatsanleihen entwickeln. Das wiederum würde Anreize für eine unsolide Haushaltspolitik setzen, da es Regierungen eine einfache Möglichkeit bietet, Budgetdefizite zu finanzieren. Gleichzeitig wären Banken in kleineren Staaten mit eigener Währung und einer soliden Haushaltspolitik im Nachteil, da unter Umständen das Volumen ausstehender Staatsanleihen gar nicht ausreicht, um den erhöhten Liquiditätsbedarf der Banken zu decken. Aus diesen Gründen ist es zwingend notwendig, auch andere Aktiva wie hochwertige Unternehmensanleihen oder Pfandbriefe als Liquiditätsreserve anzuerkennen.

Im Gegensatz zur Liquidity Coverage Ratio soll eine zweite Vorgabe die mittel- bis längerfristige Liquidität der Banken sichern. Diese so genannte Net Stable Funding Ratio berührt damit direkt den Bereich der Fristentransformation. Diese stellt zwar eine Kernfunktion des Finanzsystems dar, eine exzessiv betriebene kurzfristige Refinanzierung langfristiger Anlagen war aber auch eine Ursache der Finanzkrise. Damit bewegen sich langfristige Liquiditätsvorgaben in einem äußerst komplexen Spannungsfeld. Auf Grund dieser Komplexität sind die konkreten Wirkungen der Net Stable Funding Ratio derzeit kaum abzuschätzen. Hinzu kommt eine Reihe ungeklärter Details. Es ist daher sinnvoll, dass diese Vorgabe zunächst nur beobachtend eingeführt wird – gleichwohl bereits feststeht, dass sie ab 2018 einen verbindlichen Charakter erhalten soll.

4 Systemisch relevante Banken als Stabilitätsrisiko

Die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln werden die Stabilität einzelner Banken erhöhen. Damit stellen sie eine erste Verteidigungslinie gegenüber Systemkrisen dar. Es ist allerdings weder möglich noch wünschenswert, den Zusammenbruch einzelner Banken völlig auszuschließen. Die damit verbundene Informations- und Lenkungsfunktion ist zu wichtig für eine funktionierende Marktwirtschaft. Es muss also verhindert werden, dass der Zusammenbruch einzelner Banken eine Kettenreaktion auslöst, die zu einer Systemkrise führen könnte. Dazu benötigen wir eine zweite Verteidigungslinie auf der systemischen Ebene. Das zentrale Problem auf dieser 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 daher 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?

Um der Komplexität des Problems gerecht zu werden, sind mehrere Instrumente nötig. Eines dieser Instrumente wird aller Voraussicht nach ein Eigenkapitalzuschlag für solche Institute sein. Das würde zunächst deren Widerstandsfähigkeit erhöhen; gleichzeitig würde Systemrelevanz verteuert und so zur Internalisierung ihrer externen Effekte beigetragen. In welcher Form ein solcher Kapitalzuschlag erfolgen könnte, ist noch offen. Eine Möglichkeit bestünde darin, die Kernkapitalquote für systemrelevante Institute zu erhöhen. Eine Alternative wäre die Anerkennung so genannter Bail-in-Instrumente. Vereinfacht gesprochen handelt es sich dabei um Fremdkapital, das im Falle einer Schieflage in Eigenkapital umgewandelt wird. Hier gibt es zwar noch eine Reihe offener Fragen, es scheint jedoch lohnenswert, diese Alternative weiterzuverfolgen.

Doch auch mit Eigenkapitalzuschlägen ist die Schieflage systemrelevanter Banken im Vorfeld nicht in jedem Fall zu verhindern. Daher braucht die Aufsicht zusätzlich 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 relevante Instrument in diesem Zusammenhang ist ein Restrukturierungsmechanismus, der eine geordnete und marktschonende Abwicklung von systemisch relevanten Instituten erlaubt. Ein Problem sind hier allerdings international unterschiedliche Rechtssysteme, die die Einrichtung eines harmonisierten Mechanismus erschweren.

Das Financial Stability Board arbeitet derzeit an Vorschlägen zum Umgang mit systemrelevanten Instituten. Diese sollen den Staats- und Regierungschefs der G20 auf ihrer Sitzung im November vorgelegt werden. Bis dahin werden sicher nicht alle offenen Fragen im Detail geklärt sein. Ein besondere Schwierigkeit besteht zum Beispiel darin, eine Methode zu finden, mit der systemrelevante Institute eindeutig identifiziert werden können.

Hier muss noch einige Forschungsarbeit geleistet werden. Für den Moment können wir uns immerhin auf eine alte Weisheit unter Bankaufsehern verlassen: Es ist schwer, ein systemisch relevantes Institut zu beschreiben, aber man erkennt es, wenn man es sieht.

5 Fazit

Sehr geehrte Damen und Herren, die Erfahrungen der Krise haben uns den Weg gewiesen, den wir beschreiten müssen, um zu einem stabileren Finanzsystem zu gelangen. Die erste Station haben wir beinahe erreicht. Im November werden die Staats- und Regierungschefs aller Voraussicht nach das neue Baseler Regelwerk annehmen, und ab 2013 werden die neuen Vorschriften eingeführt.

Doch wie ich eingangs schon angedeutet hatte, ist das Ende des Weges damit noch nicht erreicht. Zur Schaffung eines stabileren Finanzsystems sind noch weitere Reformen notwendig. Das betrifft unter anderem den Umgang mit Derivaten, die Kontrolle von Hedgefonds oder die Regulierung von Rating-Agenturen. Es liegt also noch ein gutes Stück Weges vor uns, und entscheidend wird weiterhin sein, dass wir ihn gemeinsam gehen – auf nationaler wie auf internationaler Ebene.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

* * *