

Dr. Andreas Dombret
Mitglied des Vorstands
der Deutschen Bundesbank

Internationale Reformagenda – zwischen Soll und Haben

Handelsblatt Jahrestagung: „Banken im Umbruch“
Frankfurt am Main
Montag, 5. September 2011

- Es gilt das gesprochene Wort -

Inhalt

1	Begrüßung	2
2	Die internationale Reformagenda: Was haben wir schon erreicht?	3
3	Wo stehen wir in Bezug auf...?	5
	3.1 Sanierungs- und Abwicklungssysteme für SIFIs	6
	3.2 Das Schattenbankensystem.....	8
4	Was bleibt noch zu tun?.....	10
5	Schlusswort	11

1 Begrüßung

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung. Dieser Konferenzteil steht unter der leicht provokant formulierten Frage: *Sind die neuen regulatorischen Anforderungen ein Fluch oder ein Segen?* In demselben Tonfall könnte ich antworten: „*Das kommt auf die Perspektive an*“. Lassen Sie mich dies im Folgenden näher erläutern.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat das Fundament des globalen Finanzsystems in seinen Grundfesten erschüttert und Schwächen in der internationalen Finanzaufsicht schonungslos offen gelegt. Im Straßenverkehr errichtet man an Unfallschwerpunkten zusätzliche Leitplanken, führt Geschwindigkeitsbegrenzungen ein oder baut Streckenführungen um. Außerdem muss jedes Auto regelmäßig durch den TÜV. Für die Reform des regulatorischen Rahmens befürchten viele nach dem Großunfall Finanzkrise eine unkontrollierte Regulierungs-Spirale – einen Fluch für die Kreditwirtschaft. Das sehe ich anders.

Als Notenbanker beurteile ich den Effekt dieses Reformpaketes danach, ob wir eine Stabilisierung des Finanzsystems erreichen. Idealerweise sollte dies nachhaltig geschehen und ohne dabei ungewollte Nebeneffekte, zum Beispiel auf den Wettbewerb, auszulösen. Der Weg dorthin ist jedoch mühsam. Und der mit dem Erfolg verbundene „Segen“ ist nicht kostenlos zu haben.

2 Die internationale Reformagenda: Was haben wir schon erreicht?

Lassen Sie mich dies zunächst an zentralen Eckpfeilern des Reformwerkes zeigen, die schon auf internationaler Ebene verabschiedet sind: „*Basel III*“ – so lautet das Schlagwort, unter dem die G20 Ende 2010 eine weitreichende Neuordnung der internationalen Kapital- und Liquiditätsregulierung für Kreditinstitute gebilligt haben. Ziel ist es, kurz gesagt, die Banken für künftige Stresssituationen besser zu rüsten. Die EU-Kommission hat kürzlich einen Gesetzgebungsvorschlag veröffentlicht, der die Basel-III-Regeln für über 8.000 Banken in europäisches Recht überleiten wird. In ihrer Begründung hierzu bezieht sich die Kommission unter anderem auf Verlustschätzungen des IWF. Hiernach erlitten allein die europäischen Banken durch die Krise im Zeitraum von 2007 bis 2010 Verluste in Höhe von fast 1 Bio. EUR bzw 8% des EU-BIP.¹ Vor diesem Hintergrund darf die weltweite Umsetzung von Basel III nicht verschoben werden. Die Bundesbank begrüßt die Vorreiter-Rolle, die Europa hierbei spielt. Alle anderen G20-Staaten tun gut daran, Verzögerungen oder Abweichungen vom vereinbarten Basel III-Umsetzungsplan zu vermeiden. Denn ein zeitgleiches Inkrafttreten ist unter Stabilitäts- und Wettbewerbsaspekten genauso dringlich wie eine konsistente internationale Implementierung.

¹ EU-Kommission – Pressemitteilung: Kommission will stärkere und verantwortungsvollere Banken in Europa, 20. Juli 2011.

Basel III wird auch bei uns für alle Kreditinstitute gelten. Um in meiner Analogie zu bleiben: Die Straßenverkehrsordnung gilt für alle Verkehrsteilnehmer. Deshalb ist es wichtig, dass ein weiterer Eckpfeiler der Reformagenda die großen, die systemrelevanten Finanzinstitute – die SIFIs – betrifft. Um im Bild der Verkehrsüberwachung zu bleiben: Es sind die LKW, die aufgrund ihrer Größe bei einem Unfall den ganzen Verkehr zum Stillstand bringen. Für die SIFIs, also wenn Sie so wollen, die Gigaliner unter den Banken, werden in Zukunft strengere Regeln gelten. Eine der wichtigsten dieser Sonderregeln lautet: Sie werden im Vergleich zu allen anderen Marktteilnehmern höhere Kapitalanforderungen einhalten müssen. Dem gelegentlich erhobenen Einwand, dass mit den Regulierungsreformen nun die kleinen Banken für die Fehler der Großen büßen müssten, schließe ich mich nicht an.

Viele Staaten sahen sich zur Abwendung eines Systemzusammenbruchs dazu gezwungen, einige dieser Institute mit immensen Summen von Steuergeldern zu retten. Diese „Too-Big-To-Fail“-Problematik und die damit einher gehenden „Moral-Hazard“-Risiken sollen durch einen spezifischen Aufsichtsrahmen für SIFIs beseitigt werden. In diesem Zusammenhang möchte ich daran erinnern, dass das Auto primär eine dienende Transportfunktion hat für den Menschen und die Finanzwirtschaft eine dienende Funktion für die Realwirtschaft.

Mit seinem im Juli 2011 veröffentlichten Konsultationspapier² hat der Baseler Ausschuss einen entscheidenden Schritt nach vorne gemacht: Die Mitgliedstaaten haben sich – in Zusammenarbeit mit dem Financial Stability Board, dem FSB – auf eine Methodik geeinigt, mittels derer die Systemrelevanz von Banken gemessen werden kann. Zudem werden SIFIs künftig spezielle Kapitalaufschläge zusätzlich zu den Mindestkapitalanforderungen halten müssen. Hierbei gilt das Prinzip: Je systemrelevanter eine Bank ist, desto höher wird der SIFI-Kapitalzuschlag sein.

² BCBS: Global systemically important banks: Assessment methodology and additional loss absorbency requirement, July 2011.

Die Finanzreformagenda sieht zudem die konsistente Umsetzung und Überwachung internationaler Standards vor.³ Ein Mittel hierzu sind partnerschaftliche Überprüfungsverfahren, die sogenannten FSB-Peer Reviews. Nach dem Prinzip „leading by example“ soll eine möglichst strenge und konsistente Implementierung von Standards sichergestellt werden, die idealtypisch in einem „race to the top“ endet.

Am Beispiel von Vergütungs-Standards lässt sich zeigen, wie dies funktioniert. Dass fehlgeleitete Vergütungssysteme für Bankmanager die Finanzkrise mindestens verschärft haben, ist unstrittig, selbst unter den Betroffenen.⁴ Die G20-Staaten haben daher bereits im September des Jahres 2009 die FSB-Prinzipien für solide Vergütungspraktiken verabschiedet und darauf aufbauend konkrete Implementierungsstandards.⁵ Der Baseler Ausschuss hat die darin enthaltenen Offenlegungsanforderungen inzwischen in Säule 3 übernommen.⁶ Deutschland gehörte zu Vorreitern bei der Implementierung der Standards. Am 13. Oktober 2010 trat in Deutschland die Instituts-Vergütungsverordnung in Kraft. Hierin sind sowohl die internationalen als auch die zwischenzeitlich erarbeiteten europäischen Vorgaben berücksichtigt. Insofern kann Deutschland dem Ausgang des zweiten Peer-Review-Verfahrens des Jahres 2011 gelassen entgegensehen.

3 Wo stehen wir in Bezug auf...?

³ Vgl. FSB: Framework for strengthening adherence to international Standards, January 2010.

⁴ Vgl. hierzu eine Quelle aus der Kreditwirtschaft selbst: IIF: Compensation in Financial Services Industry: Progress and the Agenda for Change“, March 2009.

⁵ FSB: FSF Principles for Sound Compensation Practices, April 2009; FSB: Principles for Sound Compensation Practices – Implementation Standards, Sept 2009. Auf europäischer Ebene wurden Vorgaben zur Vergütung in die Capital Requirements Directive III und in entsprechende Leitlinien zu Vergütungsanforderungen eingearbeitet.

⁶ BCBS: Pillar 3 disclosure requirements for remuneration, Juli 2011.

3.1 Sanierungs- und Abwicklungssysteme für SIFIs

Noch viel zu tun hat aber die internationale Aufsichts-Community im Themenfeld Sanierungs- und Abwicklungsverfahren für SIFIs. Denn in einer freien Marktwirtschaft kann und sollte der Zusammenbruch eines Finanzinstituts niemals vollkommen ausgeschlossen werden. Die bisher anwendbaren Insolvenzverfahren in einzelnen Staaten haben sich – nicht zuletzt in der grenzüberschreitenden Perspektive – als unzureichend erwiesen. Es geht darum, einen geordneten Marktaustritt von SIFIs ohne Rückgriff auf Steuergelder zu ermöglichen. Nur durch glaubwürdige Abwicklungsmechanismen kann den Rettungserwartungen des Marktes der Boden entzogen werden – mithin: Die Eigenschaft der Systemrelevanz darf nicht gleichbedeutend sein mit „Too-Big-To-Fail“.

Vor diesem Hintergrund begrüße ich die im Sommer erzielte Verständigung der FSB-Mitglieder. In einem umfassenden Konsultationsdokument⁷ wurden unter anderem Kernelemente nationaler Abwicklungsverfahren definiert. Diese sogenannten „*Key Attributes of effective resolution regimes for financial institutions*“

- setzen Anreize für marktbasierende Lösungen,
- reduzieren negative systemische Auswirkungen einer Rettung sowie die entstehenden Kosten und
- stärken das Vertrauen in das Finanzsystem.

Damit sollen einer Abwicklungsbehörde wirkungsvolle Instrumente zur geordneten Abwicklung von SIFIs zur Verfügung gestellt werden. Die nach Auswertung der Konsultationsergebnisse überarbeiteten Empfehlungen sollen im November dieses Jahres

⁷ FSB: Effective resolution of systemically important financial institutions – Recommendations and Timelines, Consultative Document, July 2011.

den Staats- und Regierungschefs der G20 in Cannes zur Verabschiedung vorgelegt werden.

Bei aller Unterstützung für die übergeordnete Zielsetzung: Wir müssen hier bis zum November noch sehr viel Detailarbeit leisten. Beispielsweise gehen die Key Attributes – dem angelsächsischen Modell folgend – davon aus, dass die Abwicklungsbehörde auch die gesetzliche Zuständigkeit für Einlagensicherung hat. Ohne Zweifel müssen Aspekte der Abwicklung von SIFIs mit dem Verfahren der Einlagensicherung abgestimmt werden – jedoch nicht zwingend durch dieselbe Behörde. Für Deutschland hätte dies weitreichende Konsequenzen für die Struktur der Abwicklungs- und Einlagensicherungsverfahren. Zudem müssen die G20-Staaten berücksichtigen, dass die EU-Kommission derzeit an einem Gesetzgebungsvorschlag⁸ zur selben Thematik arbeitet. Eines sollte meines Erachtens klar sein: Wenn eine stabilitätsverträgliche Abwicklung internationaler SIFIs realistisch sein soll, brauchen wir am Ende ein international konsistentes Rahmenwerk, keine Insellösungen.

In Deutschland hatte man infolge der Krisenerfahrungen schon früher reagiert und Abwicklungsmöglichkeiten systemrelevanter Banken geschaffen. Mit dem gerade in Kraft getretenen Restrukturierungsgesetz können Banken unabhängig von ihrer Größe in einem geordneten Verfahren entweder saniert oder abgewickelt werden. Zudem wird das gesamte Kreditgewerbe durch Beiträge zu einem Restrukturierungsfonds, also die Bankenabgabe, an den Kosten für die künftige Bewältigung von Finanzkrisen beteiligt. Nachdem der Bundesrat im Juli der Restrukturierungsfonds-Verordnung zugestimmt hat, wird die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung erstmals zum 30. September 2011 die Bankenabgabe erheben. Hierdurch sollen pro Jahr etwa eine Milliarde Euro in den Restrukturierungsfonds einfließen, wobei – was ich ausdrücklich begrüße – die Beitragshöhe mit der Systemrelevanz der

⁸ EU-Pressemitteilung v. 6.1.2011: "Commission seeks views on possible EU framework to deal with future bank failures"; Gesetzgebungsvorschlag war für „vor Sommer 2011“ angekündigt. Er wird voraussichtlich nach der Sommerpause vorgelegt werden.

Institute steigt. Auch wenn viele hier im Saal die Bankenabgabe kritisch sehen mögen: Ich finde es naheliegend, wenn die Kosten zur Bewältigung einer Bankenkrise künftig zunächst von der Kreditwirtschaft getragen werden.

Allerdings dürfen wir sie, die Finanzinstitute, auch nicht überfordern. Insofern stehe ich den Plänen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer skeptisch gegenüber. Bei allem Verständnis für ihre moralische Rechtfertigung: Wenn man die Anreize falsch setzt, ist in der Praxis der entstehende Schaden oft größer als der erhoffte Nutzen. Dies gilt vor allem dann, wenn Maßnahmen nicht einheitlich eingeführt werden und damit Regulierungsarbitrage Vorschub geleistet wird. Wir brauchen ein globales „level playing field“ und nicht zuletzt eines innerhalb der EU. Unser Fokus sollte weiterhin darauf gerichtet sein, den Finanzsektor sicherer zu machen, nicht darauf, isoliert eine Finanztransaktionssteuer einzuführen.

3.2 Das Schattenbankensystem

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wie sollte eine für den Straßenverkehr zuständige Überwachungsbehörde reagieren, wenn sie feststellt, dass auf einmal auch Fahrzeuge in Unfälle verwickelt sind, die nie durch den TÜV mussten und auch nicht müssen, nur weil sie formal nicht den Charakter eines Autos erfüllen? Im Finanzsektor betrifft dies das sogenannte Schattenbankensystem. Einleitend möchte ich betonen, dass bankähnliche Geschäfte außerhalb des Bankensektors nicht per se negativ zu bewerten sind. Es kann vorteilhaft sein, dass Aktivitäten nicht von Banken, sondern von spezialisierten Unternehmen durchgeführt werden. Das Schattenbankensystem sollte daher nicht als anrüchig betrachtet werden, und ich möchte solch einer Betrachtung auch in keinsten Weise Vorschub leisten.

Vielmehr geht es darum, dass die Finanzaufsicht hinreichend informiert ist, um mögliche vom Schattenbankensystem ausgehende Risiken für die Finanzstabilität rechtzeitig erkennen

zu können. Nicht zuletzt muss Regulierungsarbitrage unbedingt verhindert werden. Denn es ist damit zu rechnen, dass eine striktere Regulierung von Banken zur Verlagerung von Aktivitäten und Risiken aus dem Bankensystem heraus führt. Ich möchte daher explizit für mehr Transparenz werben. Natürlich ist mir bewusst, dass Berichtspflichten mit Kosten verbunden sind. Aber wie der Ökonom weiß: „*There is no free lunch*“. Und der „Segen“ der Finanzstabilität übersteigt nach meiner Auffassung deutlich den „Fluch“ der hierzu erforderlichen Kosten.

Deshalb sollten die zuständigen Behörden das Recht haben, Marktteilnehmern Berichtspflichten aufzuerlegen – auch solchen, die keine Banken im Sinne des KWG sind. Eine gute Datengrundlage ist Voraussetzung, um etwaige systemische Risiken und die Notwendigkeit und Angemessenheit von Regulierungsvorschriften zu prüfen. Es geht darum, den Grundsatz „gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regulierung“ anwendbar zu machen.

Um welche Akteure geht es hierbei im Einzelnen? Das FSB definiert das Schattenbankensystem als „*Kreditintermediation unter Beteiligung von Einheiten und Aktivitäten außerhalb des regulären Bankensystems*“. Dies können Nichtbanken wie zum Beispiel Zweckgesellschaften und Geldmarktfonds sein. Auch Hedgefonds können potenziell Glieder einer Intermediationskette außerhalb des Bankensektors sein, schließlich sammeln sie finanzielle Mittel ein und investieren diese in Anleihen und andere Kreditinstrumente einschließlich zugehöriger Derivate. Die Definition des Schattenbankensystems umfasst aber nicht nur Akteure, sondern auch Aktivitäten wie beispielsweise Verbriefungen.

Wo stehen die Arbeiten zum Schattenbankensystem aktuell? Das FSB wird den G20 im Herbst einen Zwischenbericht mit Empfehlungen übermitteln, in dessen Mittelpunkt primär die Schließung von Transparenz- und Regulierungslücken stehen wird, die im nächsten Jahr noch weiter konkretisiert werden müssen. Lassen Sie es mich noch einmal betonen: Es

geht bei der Überwachung und gegebenenfalls späteren Regulierung des Schattenbankensystems primär um systemische Risiken, die sich im Schattenbankensystem ergeben können. Eine künftige Regulierung wird sich streng am Risikograd des Geschäfts orientieren.

4 Was bleibt noch zu tun?

Die Finanzkrise hat uns eine weitere Lehre erteilt: Der bisher stark auf Einzelinstitute abstellende Aufsichtsansatz greift zu kurz. Er muss ergänzt werden durch eine makroprudenzielle Überwachung. Deren Ziel ist es, systemische Risiken und Regulierungslücken frühzeitig zu erkennen, um rasch gegensteuern zu können. Hierzu brauchen wir vor allem eine Verbesserung der Informations- und Datenbasis. Das gerade erwähnte Schattenbankensystem ist dafür ein Beispiel.

Für Deutschland hat die Regierungskoalition mit der Veröffentlichung eines 10-Punkte-Plans vorgeschlagen, die makroprudenzielle Überwachung des deutschen Finanzsystems bei der Bundesbank auszubauen. Dieses Mandat sollte nach meiner Ansicht als eigenständige Aufgabe der Bundesbank gesetzlich verankert werden. Ich halte dies für unerlässlich. Es entspricht der Entwicklung in anderen Ländern, in denen die Notenbank die zentrale makroprudenzielle Rolle spielt, zum Beispiel in Großbritannien und mit dem ESRB in der EU insgesamt. Es steht zudem in Einklang mit entstehenden internationalen Standards.

Die Notenbank ist für Makro-Aspekte der Finanzaufsicht auch darum besonders geeignet, weil sie sich ohnehin laufend um eine Gesamtschau der Marktentwicklungen bemühen muss. Wie bereits erwähnt, haben wir dabei auch die Nebeneffekte von Regulierungsinitiativen im Blick. Beispielsweise wurden die makroökonomischen

Auswirkungen von Basel III vor ihrer Verabschiedung detailliert untersucht.⁹ Eine ähnliche Studie zu den Implikationen der geplanten SIFI-Kapitalzuschläge kommt zu dem vorläufigen Ergebnis, dass nur relativ geringfügige Belastungen für das Wirtschaftswachstum über den geplanten Implementierungszeitraum hinweg zu erwarten sind.

Es ist meines Erachtens generell wichtig, bei Aufsichtsfragen über den Tellerrand hinauszublicken. Dies gilt etwa für die Frage, wie sich jüngste internationale Regulierungsinitiativen auf die Refinanzierungsbedingungen der heimischen Banken auswirken. Nicht nur die Beurteilungen der Ratingagenturen legen nahe, dass es in erster Linie institutsspezifische Faktoren sind – z.B. Kapitalausstattung, Bilanzstruktur, Geschäftsmodell –, die Einfluss auf die individuellen Finanzierungskosten der Banken haben. Sie haben tendenziell einen größeren Einfluss als etwa das makroökonomische Umfeld, aber eben auch als die Kosten der Regulierung. Insgesamt machen die Fülle und die Komplexität der Regulierungsvorhaben sowie der zum Teil noch unfertige Charakter einzelner Initiativen eine Abschätzung in der Gesamtschau schwer. Letztlich dürften aber vor allem die Wettbewerbslage und die bankspezifischen Faktoren die entscheidenden Elemente für die Refinanzierungsbedingungen der Banken sein.

Die Kreditinstitute werden in den nächsten Jahren, das steht fest, gefordert sein. Die seit einigen Tagen kursierenden IWF-Schätzungen zu einem möglicherweise sehr hohen weiteren Abschreibungsbedarf europäischer Banken empfinde ich insofern als äußerst unglücklich. Solche Simulationen, auch wenn sie erst im Entwurfsstadium sind, schaden meines Erachtens mehr, als sie nützen. Und bei diesem Schreckensszenario kann der IWF die deutschen Banken eigentlich nicht im Sinn gehabt haben.

5 Schlusswort

⁹ Macroeconomic Assessment Group (FSB / BCBS), Final Report, *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, Bank for International Settlements (December 2010) at <http://www.bis.org/publ/othp12.htm>.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Notenbanken und Finanzaufsichtsbehörden stehen vor einem schwierigen Balanceakt: Auf der einen Seite muss das Rahmen- und Regelwerk im Hinblick auf das Stabilitätsziel verschärft und international harmonisiert werden. Auf der anderen Seite dürfen die neuen Regeln die Kreditwirtschaft nicht überfordern, und die Auswirkungen von Regulierung müssen in einer Gesamtschau einschließlich ihrer Wettbewerbswirkungen bewertet werden.

Die Aufsichtsregeln können jedoch nur den Rahmen definieren, in dessen Grenzen sich die Finanzgeschäfte entfalten. Die Kreditwirtschaft selbst muss ihren Beitrag zur Stärkung des Finanzsystems leisten, zum Beispiel durch Verbesserungen im Risikomanagement.

Mein Vorschlag: Wir Notenbanker und Finanzaufseher arbeiten Punkt für Punkt unsere Agenda ab und Sie als die Vertreter der Kreditwirtschaft verfolgen Ihre noch offenen Aufgabenstellungen. Da wir an denselben Themen arbeiten, freue ich mich auf die Weiterführung des Dialogs mit Ihnen. Ein guter Dialog ist die beste Voraussetzung für unfallfreies Fahren in der Zukunft.

* * *