

Dr. Jens Weidmann
Präsident
der Deutschen Bundesbank

**Systemrelevante Finanzinstitute und Schattenbanken: Wie
werden systemische Risiken begrenzt**

Eingangsstatement auf dem CDU/CSU-Kongress zur
Finanzmarktregulierung
in Berlin
am Mittwoch, 29. Juni 2011

– Es gilt das gesprochene Wort –

Seite 1 von 8

1 Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich über die Möglichkeit, im Rahmen dieses Kongresses sprechen zu können, und bedanke mich für die Einladung. Wir blicken zurück auf eine Krise, die uns hohe volkswirtschaftliche und fiskalische Kosten aufgebürdet hat. Eine Hauptursache dieser Krise waren Schwächen im regulatorischen Rahmen, der die Finanzmärkte umgibt. Damit steht dieser Rahmen zu Recht im Zentrum der globalen Reformbemühungen. Deren Ziel ist, das Finanzsystem widerstandsfähiger zu machen sowie den Staat – und damit den Steuerzahler – besser vor künftigen Belastungen zu schützen. Im vorangegangenen Panel wurde bereits intensiv über entsprechende Lehren aus der Krise diskutiert, über das, was bisher erreicht wurde, und darüber, was noch zu tun ist.

Mit Basel III ist bereits ein großer Schritt getan in Richtung eines besseren regulatorischen Rahmens für das Finanzsystem, genauer gesagt: in Richtung einer höheren Widerstandsfähigkeit der einzelnen Institute. Doch müssen wir, um künftigen Krisen vorzubeugen, überdies die systemischen Risiken begrenzen – Risiken also, die, von einer begrenzten Quelle ausgehend, die Stabilität des gesamten Finanzsystems bedrohen können. Und zwei dieser Quellen sind von der Regulierung bislang noch nicht ausreichend erfasst: systemrelevante Finanzinstitute und das Schattenbankensystem. Daher bilden diese beiden Bereiche gegenwärtig Schwerpunkte der globalen Reform des Finanzsektors. Ein Leitgedanke ist dabei, unerwünschtes Verhalten von Akteuren – oder gar diese Akteure selbst – nicht einfach zu verbieten, sondern stattdessen mehr Transparenz zu schaffen und die Anreize für ein stabilitätskonformes Verhalten zu stärken. Im Folgenden möchte ich kurz

auf die Reformbemühungen hinsichtlich dieser beiden Akteure, die systemrelevanten Finanzinstitute und die Schattenbanken, eingehen.

2 Systemrelevante Finanzinstitute

Mit Blick auf systemrelevante Finanzinstitute haben die G20 bereits im November 2010 ein erstes Rahmenwerk des Financial Stability Board angenommen. Derzeit entwickeln wir im Financial Stability Board – ich gehöre sowohl dem Board selbst als auch dessen Lenkungsausschuss an – konkrete Regulierungsvorschläge, die im November dieses Jahres den G20 vorgestellt werden sollen. Die Arbeiten sind also im Fluss, und gerade am vergangenen Wochenende hat sich der Lenkungsausschuss des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht auf eine Reihe von Empfehlungen zur Regulierung systemrelevanter Banken geeinigt und wird diese dem Financial Stability Board vorlegen. Ab Ende Juli wird das Maßnahmenpaket dann einem öffentlichen Konsultationsverfahren unterzogen werden.

Doch worum geht es überhaupt? Systemrelevante Finanzinstitute, kurz SIFIs, sind so groß, komplex, vernetzt, global tätig oder in der Art ihrer Geschäftstätigkeit so schwer ersetzbar, dass ihr Zusammenbruch das ganze Finanzsystem in Mitleidenschaft ziehen kann – denken Sie an den Konkurs von Lehman Brothers. Diese Systemrelevanz schafft erhebliche Fehlanreize. Sie impliziert nämlich, dass im Falle einer Schieflage der Staat einspringen wird, um eine Systemkrise zu verhindern. Dadurch haben SIFIs einen Anreiz, risikoreicher zu agieren und damit verbundene Gewinne zu realisieren, eventuelle Verluste aber auf den Staat abzuwälzen. Um diese Fehlanreize zu verringern und den höheren Risiken für die Finanzstabilität Rechnung zu tragen, bedürfen SIFIs einer speziellen Regulierung und Überwachung. Dazu ist dreierlei notwendig.

Erstens: Es muss eine praktisch handhabbare Definition für SIFIs gefunden werden. Diese Aufgabe ist weniger trivial, als es den Anschein hat. Im Allgemeinen erkennt man ein SIFI zwar, wenn man es sieht. Für regulatorische und aufsichtliche Zwecke wird jedoch allein schon wegen der daran anknüpfenden Rechtsfolgen eine genauere Abgrenzungsmethode benötigt. Angesichts der damit verbundenen Schwierigkeiten wird sich die Regulierung zunächst auf die größten, global relevanten SIFIs konzentrieren. Später soll dann die Definition erweitert werden und auch Versicherungen, Finanzmarktinfrastrukturen, Nichtbank-Finanzinstitute sowie nationale SIFIs umfassen.

Zweitens: Es müssen Instrumente entwickelt werden, die SIFIs widerstandsfähiger machen. Das Instrument der Wahl sind in diesem Fall Zuschläge auf das mindestens vorzuhaltende Eigenkapital: Denn eine höhere Eigenkapitalausstattung bewirkt zum einen, dass die betreffenden Institute Verluste besser verkraften können; zum anderen – und nicht weniger wichtig – nimmt sie die Eigentümer stärker in die Haftung und mindert so den eben beschriebenen Fehlanreiz zu riskantem Verhalten. Diese Zuschläge werden zunächst für die global relevanten SIFIs gelten; abhängig vom Grad der Systemrelevanz der jeweiligen Bank werden die Zuschläge zwischen 1 und 2,5% liegen. Um die Zuschläge zu erfüllen, werden die betroffenen Banken zusätzliches hartes Kernkapital vorhalten müssen, das der beste Puffer ist, um anfallende Verluste aufzufangen. Eingeführt werden die neuen Regeln schrittweise von 2016 an, vollständig in Kraft treten sie Anfang 2019.

Drittens: Selbst für ein SIFI mit gestärkter Eigenkapitalbasis kann ein Zusammenbruch nicht ausgeschlossen werden. Daher werden Sanierungs- und Abwicklungsverfahren benötigt, die verhindern, dass die Schieflage eines solchen Instituts systemweite Konsequenzen hat. In Deutschland ist ein entsprechendes Gesetz bereits verabschiedet worden, und auf EU-Ebene wird die Kommission noch vor dem Sommer Legislativvorschläge veröffentlichen. Gerade mit Blick auf die SIFIs muss dabei soweit möglich auch dem Problem Rechnung

getragen werden, wie solche Institute geordnet abgewickelt werden können, die weltweit und damit in ganz unterschiedlichen Jurisdiktionen tätig sind. Ein komplementäres Instrument zu Sanierungs- und Abwicklungsverfahren könnten Restrukturierungsfonds sein, aus denen die entstehenden Kosten gedeckt werden können. Im Sinne einer verursachergerechten Finanzierung von Stützungsmaßnahmen sollten sich diese Fonds über Abgaben des Finanzsektors finanzieren. Das deutsche Restrukturierungsgesetz sieht einen solchen Fonds vor, der aus einer Bankenabgabe gespeist werden wird.

3 Schattenbanken

Mit Basel III und zusätzlichen Regeln für SIFIs wird die Regulierung von Kreditinstituten deutlich verschärft. Eine strengere Regulierung birgt jedoch die Gefahr, dass Banken ihre Risiken zunehmend in Bereiche auslagern, die schwächer oder überhaupt nicht reguliert sind. Die Krise hat gezeigt, dass gerade in diesen Bereichen systemische Risiken entstehen können, die dann über ihre Rückwirkungen auf Banken das ganze Finanzsystem gefährden. Zu diesen Bereichen gehört auch das so genannte Schattenbankensystem; grob gesprochen versteht man darunter alle Akteure, die bankähnliche Funktionen wahrnehmen, aber nicht der Regulierung für Kreditinstitute unterliegen. Anders als die Bezeichnung suggeriert, agieren Schattenbanken in der Regel nicht in einer legalen Grauzone oder gar im Illegalen, sondern durchaus auf festem Rechtsgrund. Sie sind typischerweise spezialisierte Akteure, an die regulierte Banken bestimmte Aktivitäten auslagern; solch eine Spezialisierung kann auch gesamtwirtschaftlich durchaus von Nutzen sein. Deshalb wäre es nicht sinnvoll – und ohne massive Eingriffe in die Vertragsfreiheit auch kaum möglich –, Schattenbanken generell zu verbieten. Doch da von ihnen, wie die Krise gezeigt hat,

systemische Risiken ausgehen können, muss die Regulierung auch das Schattenbankensystem erfassen. Hierzu gibt es ebenfalls drei Ansatzpunkte.

Erstens: Ebenso wie bei den SIFIs wird eine praktisch handhabbare Definition des Schattenbankensystems benötigt. Diese Definition sollte breit angelegt sein und sich an Aktivitäten, nicht an Akteuren orientieren; zudem muss sie flexibel genug sein, um von der kontinuierlichen Veränderung des Schattenbankensystems nicht unterlaufen zu werden. Das Financial Stability Board hat sich im April auf eine Definition geeinigt, die diese Kriterien erfüllt. Danach gehören alle Marktteilnehmer zum Schattenbankensystem, die – ohne der Bankenregulierung zu unterliegen – „Kreditintermediation betreiben“, also im weitesten Sinne am Kreditvergabeprozess mitwirken. Ausgehend von dieser breiten Abgrenzung kann anschließend auf solche Akteure fokussiert werden, die Liquiditäts- und Fristentransformation betreiben, in größerem Umfang mit „Leverage“, also einem großen Kredithebel, arbeiten oder die Kreditrisikotransfers betreiben; gerade daraus können nämlich systemische Risiken entstehen, wie sich in der Krise an diversen Zweckgesellschaften gezeigt hat.

Zweitens: Das Schattenbankensystem muss ausreichend überwacht werden, um entstehende Systemrisiken rechtzeitig erkennen zu können. Diese Überwachung sollte auf zwei Ebenen erfolgen: Auf der Makroebene können die Bestände der Aktiva im Schattenbankensystem sowie deren Änderungen geschätzt werden, um einen breiten Überblick über die Entwicklung zu erhalten. Gleichzeitig sollten auf der Mikroebene zum Beispiel die Engagements von Banken im Schattenbankengeschäft beobachtet werden, um mögliche Ansteckungsrisiken zu identifizieren. Auf beiden Ebenen stellt derzeit die unzureichende Verfügbarkeit international vergleichbarer Daten eine Hürde dar, die dringend überwunden werden muss – entsprechende Arbeiten auf internationaler Ebene

laufen bereits; so hat die EZB am Montag eine neue Statistik vorgestellt, die Teile des Schattenbankensektors erfasst.

Drittens muss das Schattenbankensystem gegebenenfalls regulatorisch erfasst werden. Da Gefahren für die Finanzstabilität nicht zuletzt aus den Verbindungen von Schattenbankensystem und traditionellem Bankensystem resultieren, könnte künftig ein indirekter Regulierungsansatz darin bestehen, Regeln für die Interaktion von Banken und Instituten des Schattenbankensystems zu entwickeln. Alternativ zu dieser indirekten Regulierung könnte man die entsprechenden Akteure oder bestimmte Aktivitäten auch direkt regulieren. Gleichzeitig kann ein breit angelegter makroprudenzieller Ansatz ebenfalls dazu beitragen, die vom Schattenbankensystem ausgehenden Risiken einzudämmen. Ein Beispiel ist die Stärkung der Marktinfrastruktur durch die Einrichtung so genannter „zentraler Gegenparteien“. Diese unterschiedlichen Ansätze werden derzeit im Financial Stability Board diskutiert, entsprechende Empfehlungen sollen noch im Sommer veröffentlicht werden.

4 Schluss

Zum Schluss kommend, möchte ich noch einmal hervorheben: Durch die anstehende Regulierung systemrelevanter Institute sowie die regulatorischen Arbeiten mit Blick auf das Schattenbankensystem sind wir bei der Erfassung und Eindämmung systemischer Risiken schon ein gutes Stück vorangekommen. Wenn die entsprechenden Beschlüsse verabschiedet und zusammen mit dem Basel-III-Regelwerk umgesetzt sind, wird das Finanzsystem deutlich widerstandsfähiger sein – Risiken müssen und können dann in viel

höherem Maße von den Akteuren selbst getragen werden, statt sie auf die Allgemeinheit abzuwälzen.

Doch lassen Sie mich auch dies zum Abschluss ganz deutlich sagen: Wir dürfen uns nicht der Illusion hingeben, sämtliche Risiken „wegregulieren“ zu können. Risiken einzugehen, gehört zum Wirtschaftsleben. In einer Marktwirtschaft liegt es in der Verantwortung der Marktteilnehmer, Risiken einzuschätzen, zu kontrollieren und bei Verlusten mit dem eingesetzten Vermögen zu haften. Der Beitrag der Regulierung liegt deshalb vor allem darin, diesem Haftungsprinzip Geltung zu verschaffen und damit den Marktteilnehmern die richtigen Anreize für ein risikobewusstes Verhalten zu setzen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

* * *