

Dr. Andreas Dombret
Mitglied des Vorstands
der Deutschen Bundesbank

Globale Reformen und marktwirtschaftliche Ordnung

Grußwort anlässlich des Empfangs der Deutschen Bundesbank bei der
Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
in Frankfurt am Main
am 6. September 2011

– Es gilt das gesprochene Wort –

Seite 1 von 9

Inhalt

1	Begrüßung	2
2	Lehren aus der Krise – Anmerkungen zur G20-Agenda	3
3	Schluss	8

1 Begrüßung

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Mitglieder des Vereins für Socialpolitik,

im Namen der Deutschen Bundesbank darf ich Sie sehr herzlich zu diesem Empfang begrüßen. Es ist mir eine besondere Freude, auch dieses Jahr die Rolle des Gastgebers beim Empfang der Bundesbank zu übernehmen.

Die Bundesbank ist eine treue Freundin und Unterstützerin des Vereins für Socialpolitik. Dahinter steckt auch ein gewisser Eigennutz: Wissenschaft und Forschung sind für die Bundesbank sehr wichtig, denn die Arbeit der Zentralbanken ist heutzutage mehr denn je forschungs- und wissensbasiert. Forschungsarbeiten sind immer wieder Ausgangspunkt für notenbankpolitische Entscheidungen. Umgekehrt geben aktuelle Probleme auf den verschiedenen Handlungsfeldern der Notenbanken den Anstoß zu neuen Forschungsvorhaben, und Notenbanken bieten überdies ein attraktives Forschungsumfeld. Ein enger Austausch mit Forschungseinrichtungen und Universitäten ist somit – davon bin ich überzeugt – zum Nutzen aller Beteiligten.

Mit Einrichtungen und Wissenschaftlern der Goethe-Universität pflegt die Bundesbank vielfältige Kontakte und Kooperationen. Ein Beispiel ist das „Institute for Monetary and Financial Stability“. Es wird von der Stiftung Geld und Währung finanziert, die wiederum von der Bundesbank verwaltet wird. Aber es gibt auch informellere Kooperationen, zum Beispiel mit dem Center for Financial Studies oder der hier ansässigen Graduate School, um nur zwei zu nennen.

2 Lehren aus der Krise – Anmerkungen zur G20-Agenda

Das Thema dieser Jahrestagung lautet „*Die Ordnung der Weltwirtschaft: Lektionen aus der Krise*“, und der Programmumfang zeigt, wie vielfältig die damit zusammenhängenden Fragen und Antworten sind.

Was sind die richtigen Lehren aus der Krise? Diese Frage wurde schon vor der ersten Eskalation der Krise, dem Zusammenbruch von Lehman Brothers im September des Jahres 2008, diskutiert. Anfangs glaubten nicht Wenige, technische Verbesserungen im Bereich der Finanzmarktregulierung – Stichwort Verbriefungsmarkt – reichten als Antwort auf die Krise aus.

Mit der im Herbst 2008 einsetzenden schwersten Krise der Weltwirtschaft seit Jahrzehnten wurde aber offenkundig: Erstens müssen Reformen breiter ansetzen, um die Weltwirtschaft und das globale Finanzsystem robuster und krisenresistenter zu machen und so das Ausmaß und die Häufigkeit künftiger Krisen einzudämmen. Und zweitens können vernünftige und konsistente Reformen des wirtschaftlichen Rahmenwerks nur durch globale Zusammenarbeit erreicht werden.

Trotz oder gerade wegen der Notwendigkeit von Reformen besteht ein nicht unwesentliches Risiko, dass dabei Entscheidungen getroffen werden, die mit marktwirtschaftlichen Prinzipien nur schwer zu vereinbaren sind. Wer der marktwirtschaftlichen Ordnung und der Globalisierung ohnehin kritisch gegenüber steht und in der gegenwärtigen Krise weniger ein Politik- als vor allem ein Marktversagen sieht, mag dies sogar begrüßen. Ich halte Maßnahmen, die auf Protektionismus, fortlaufende direkte Markteingriffe oder eine stärkere makroökonomische Feinsteuerung hinauslaufen, jedoch für die falschen Antworten auf die Krise. Der Ordnungsrahmen ist vielmehr so anzupassen, dass marktwirtschaftlichen Prinzipien wie Eigenverantwortung und privater Haftung wieder mehr Geltung verschafft wird. Gerade die aktuelle Staatsschuldenkrise und ihre Vorgeschichte erinnern doch nachdrücklich an die Grenzen und Fallstricke supranationaler wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit und an die disziplinierende Wirkung von Marktsignalen – so unvollständig die Wirkung vor der Krise auch gewesen sein mag.

Auf institutioneller Ebene hat sich seit dem Ausbruch der Krise viel getan: So entwickelte sich die G20 international zum zentralen finanzpolitischen Forum. Das Finanzstabilitätsforum wurde zum Financial Stability Board mit deutlich erweitertem Aufgaben- und Mitgliederkreis ausgebaut und treibt die Reform der Finanzmarktregulierung voran. Auch innerhalb der Europäischen Union wurden institutionelle Konsequenzen aus den Erfahrungen der Krise gezogen: So wurde ein Europäisches System der Finanzaufsicht etabliert. Zu ihm gehören Behörden für Banken-, Versicherungs- und Börsenaufsicht, die für eine engere Kooperation in der europäischen Finanzaufsicht sorgen sollen, sowie der Europäische Ausschuss für Systemrisiken, kurz ESRB. Mit diesem ESRB wird in Europa erstmals eine makroprudenzielle Überwachung etabliert. Die europäischen Notenbanken spielen dabei aufgrund ihrer Expertise eine gewichtige Rolle.

Gerade auf der globalen Ebene stoßen zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen zur Rolle der Wirtschaftspolitik aufeinander. Bisweilen ist daher das gemeinsame Bekenntnis zu den Prinzipien freier und offener Märkte die eine Seite, die zielführende Umsetzung von Reformen aber die schwierigere andere. Dies lässt sich anhand der Agenda der G20 verdeutlichen. Auf ihr stehen vor allem ein Rahmenwerk für robustes, nachhaltiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum, eine strengere Regulierung des internationalen Finanzsystems und die Reform des internationalen Währungssystems einschließlich der Rolle des IWF.

Das Ziel des sogenannten Frameworks – robustes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum – ist sicher unstrittig. Dazu wurde ein Verfahren der gegenseitigen gesamtwirtschaftlichen Begutachtung ins Leben gerufen. Im Rahmen dieses MAP, des sog. „Mutual Assessment Process“, berichten die Mitgliedstaaten über die Umsetzung ihrer jeweiligen, am gemeinsamen Ziel ausgerichteten Politikagenda. Solch ein „peer review“ kann durchaus sinnvoll sein, er darf aber kein Einfallstor für eine ökonomische Feinsteuerung werden.

Dies kann schon in der Wahl und in der Ausgestaltung der für die Begutachtung verwendeten Indikatoren zum Ausdruck kommen. So wird auf der ersten Stufe der im Rahmen des MAP erfolgenden „Bewertung der externen Tragfähigkeit“ ein festgelegter Satz von Indikatoren beobachtet, die makroökonomische Ungleichgewichte anzeigen sollen. Als Filter für eine genauere Analyse in einem zweiten Schritt erscheint dieses Vorgehen zunächst sinnvoll. Niemand würde zum Beispiel bestreiten, dass anhaltende Leistungsbilanzungleichgewichte problematisch sind. Es erschließt sich aber nicht, warum Leistungsbilanzüberschüsse ähnlich wie Defizite behandelt werden – Symmetrie der Statistik impliziert nicht Symmetrie der Ursachen und Risiken.

Kontrovers diskutiert werden in diesem Zusammenhang auch die wirtschaftspolitischen Implikationen. Kritisch sieht die Bundesbank neben der pauschalen Ablehnung ausgeprägter positiver oder negativer Leistungsbilanzsalden insbesondere Bestrebungen, solche Salden durch direkte politische Eingriffe abzubauen. Leistungsbilanzpositionen sind nicht per se zu verurteilen, zumal wenn sie, wie das in Deutschland der Fall ist, das Ergebnis von Marktprozessen sind und vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen durchaus Sinn ergeben. Wichtiger und nachhaltiger ist die Beseitigung von Hemmnissen für eine endogene Anpassung der Leistungsbilanzsalden, beispielsweise die Fixierung von Wechselkursen auf fundamental nur schwer zu rechtfertigenden Niveaus. Davon lenkt eine Fokussierung auf bloße Salden und entsprechende Schwellenwerte aber eher ab.

Auf dem Gebiet der Finanzmarktregulierung wurden bereits erhebliche Fortschritte erzielt. Angesichts der Tatsache, dass Schwachstellen in der Regulierung zu den Hauptursachen der Finanzkrise gezählt haben, war dies meines Erachtens auch vorrangig. Hervorzuheben ist sicherlich die Reform der Eigenkapitalregeln – Stichwort Basel III –, die zu einer Verbesserung von Quantität und Qualität des Eigenkapitals von Banken und damit von deren Verlusttragfähigkeit führen wird. Je mehr Verluste die Eigenkapitalgeber der Banken selbst tragen können und müssen, desto geringer ist die Gefahr, dass erneut der Steuerzahler einspringen muss. Das Phänomen systemisch relevanter Banken zeigt indes, dass Basel III noch nicht der letzte Schritt gewesen sein kann. Ergänzende Regeln für den Umgang mit der „Too-big-to-fail“-Problematik müssen folgen und stehen – zusammen mit der noch komplexeren Überwachung und gegebenenfalls regulatorischen Behandlung des Schattenbankensystems – oben auf der Reformagenda.

Eine wichtige Wegmarke ist sicherlich der Beschluss der Gruppe der Zentralbankpräsidenten und der Leiter der Bankenaufsichtsbehörden vom 25. Juni dieses Jahres. Die Aufsichtsinstanz des Baseler Ausschusses einigte sich auf wichtige Elemente für den Umgang mit systemrelevanten Banken globaler Bedeutung. Diese Institute werden in Zukunft zusätzliche Kapitalzuschläge erfüllen müssen, und zwar in einer Bandbreite von 1-2½ %-Punkten, je nach Ausmaß der Systemrelevanz. Damit werden die volkswirtschaftlichen Kosten systemischer Bedeutung oder gar deren weitere Zunahme besser in das unternehmerische Kalkül eingepreist. In meinen Augen sind solche „*disincentives*“ harten Struktureingriffen, etwa expliziten Größenbeschränkungen, regelmäßig überlegen.

Ein drittes Thema auf der G20-Agenda, das ich noch kurz erwähnen möchte, ist die Diskussion um eine Reform des internationalen Währungssystems. Es handelt sich dabei um ein sehr facettenreiches Thema, das vom Umgang mit Kapitalströmen über das angemessene Niveau von Währungsreserven und die Stärkung der Surveillance des IWF bis zur zukünftigen Rolle des Internationalen Währungsfonds reicht. Der letztgenannte Punkt zielt beispielsweise darauf, ob dem IWF deutlich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt und sogenannte globale finanzielle Sicherheitsnetze unter IWF-Regie geschaffen werden sollten. Finanzielle Hilfe würde dabei in Krisensituationen leichter und unter weicheren Bedingungen gewährt als bislang.

Die Bundesbank sieht – wie auch viele andere IWF-Mitglieder – diese Bestrebungen kritisch. Unbestritten leistet der IWF unter anderem bei der analytischen Aufarbeitung der Krise und der Betreuung von Anpassungsprogrammen wichtige Dienste. Globale finanzielle Sicherheitsnetze ohne adäquate Konditionalität jedoch würden die finanzielle Eigenverantwortung der Staaten schwächen statt stärken. Wir halten dies gerade im Lichte

der Staatsschuldenkrise für nicht geeignet, um das globale Währungs- und Finanzsystem robuster zu machen. Zudem würde die geldpolitische Autonomie der Zentralbanken erheblich beeinträchtigt, wenn der IWF – und darauf liefe eine kaum begrenzte Liquiditätsbereitstellung faktisch hinaus – zu einer „Weltzentralbank“ oder zum globalen „Lender of last resort“ würde. Denn der IWF kann, anders als Zentralbanken, nicht selbst Liquidität schaffen. Somit wären die nationalen Zentralbanken der Länder, deren Währung zum Korb der Sonderziehungsrechte gehören, verpflichtet, Liquidität in jeder gewünschten Höhe zur Verfügung zu stellen.

3 Schluss

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

die Finanz- und Schuldenkrise ist leider noch lange nicht überwunden; das hat nicht zuletzt dieser Sommer eindrücklich vor Augen geführt. Ich habe heute bewusst nicht über Fragen der aktuellen Krisenbewältigung gesprochen, sondern habe mich auf Lehren aus der Krise konzentriert und einige Aspekte der globalen Reformagenda kritisch beleuchtet.

Wohlgemerkt: Die Bundesbank steht dieser Agenda alles andere als ablehnend gegenüber. Sie setzt an den richtigen Stellen an, und Reformen sind unerlässlich, um die Weltwirtschaft auf ein solideres Fundament zu stellen.

Es gilt jedoch, Maßnahmen zu vermeiden, die marktwirtschaftliche Prozesse ohne erkennbaren Stabilitätsgewinn behindern oder aushebeln. Blinde Marktgläubigkeit wurde spätestens von der Krise sicherlich entzaubert. Etatismus und staatliche Lenkung sind deswegen aber noch lange nicht die richtigen Antworten auf die Krise. Der Versuch,

politisch erwünschte Marktergebnisse und -strukturen zu erreichen, dürfte mit hohen, um nicht zu sagen: mit zu hohen Kosten verbunden sein. Bei den globalen Reformen sollte im Vordergrund stehen, Schwachstellen im bestehenden Regelwerk aufzudecken und die Rahmenbedingungen entsprechend zu verändern. Die Bundesbank sieht sich in diesem zugegeben oft mühsamen und langwierigen Prozess in der Rolle des engagierten Mitstreiters und konstruktiven Mahners.

Ich danke Ihnen sehr für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen nun noch einen angenehmen Abend beim Empfang der Deutschen Bundesbank hier an der Goethe Universität in Frankfurt.

* * *