

Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 10. Dezember 2018 zum Thema „Lehren aus der Finanzkrise“

1. Der deutsche Finanzsektor nach der Krise

a. Regulatorische Reformen

Seit der Finanzkrise hat sich der Bankensektor in Deutschland und Europa nachhaltig verändert. Eine große Rolle auf diesem Weg spielten die Regulierungsreformen, die 2009 durch die G20 auf ihrem Gipfel in Pittsburgh angestoßen wurden. Hier einigte sich die internationale Gemeinschaft darauf, alle Finanzprodukte und alle Finanzmärkte künftig angemessen zu regulieren. Neben der direkt bankbezogenen Regulierung gehörten hierzu auch Bereiche, die die Stabilität des gesamten Finanzsystems beeinflussen wie z. B. das Schattenbankensystem oder Produkte wie außerbörslich gehandelte Derivate.

Im Bankenbereich wurden die Basel III-Reformen in zwei großen Paketen durchgeführt: Im Jahr 2010 wurden strengere Mindeststandards für die Qualität und Quantität von Eigenkapital sowie Grenzen für die Verschuldung von Banken (Leverage Ratio) vereinbart. Zusätzlich sollen neue Liquiditätsstandards dafür sorgen, dass Banken in einer Krise zahlungsfähig bleiben. Im Jahr 2017 wurden ferner die Regelungen zur Risikomessung grundlegend überarbeitet. Außerdem wurde ein Leverage-Ratio-Zuschlag für global systemrelevante Banken eingeführt, die vor der Krise eine besonders hohe Verschuldung aufwiesen.

Darüber hinaus wurden auf globaler Ebene durch den Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board, FSB) mit TLAC („total loss absorbing capacity“) und auf europäischer Ebene mit MREL („minimum requirements for own funds and eligible liabilities“) zusätzliche Kapitalanforderungen erarbeitet (sogenanntes Bail-in-Kapital), die sicherstellen sollen, dass bei der Abwicklung großer Banken in erster Linie die Eigentümer und Gläubiger einer Bank die Verluste tragen und nicht der Steuerzahler.

Als wichtige Lehre aus der Finanzkrise wurde die makroprudenzielle Politik als eigenes Politikfeld geschaffen. Ihr Ziel ist die Sicherung der Stabilität des Finanzsystems. Damit ergänzt sie andere Politikbereiche wie die Geldpolitik und die mikroprudenzielle Überwachung. Das zentrale makroprudenzielle Gremium Deutschland ist der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS). Dem Ausschuss gehören Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), der Deutschen Bundesbank sowie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) an.

b. Institutionelle Anpassungen in der EU

Die EU ist mit der Gründung der Bankenunion nach der Krise institutionell tätig geworden. Die Bankenunion ist als unmittelbare Folge der Staatsschuldenkrise im Euroraum entstanden. Während dieser Krise wurde deutlich, dass die Vernetzung von Banken und Staaten zu eng ist und sich Risiken in einem Land auf den gesamten Euroraum auswirken können. Die Bankenunion umfasst daher eine gemeinsame Bankenaufsicht und einen gemeinsamen Mechanismus für die Bankenabwicklung. Die Regulierung aller Banken in der EU erfolgt über ein einheitliches Regelbuch.

c. Stärkere Widerstandsfähigkeit der Banken

Insgesamt hat sich der Bankensektor seit 2008 deutlich stabilisiert. Mit der europäischen Umsetzung und Anwendung des Regulierungsrahmens Basel III hat sich die Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung der Institute qualitativ und quantitativ grundlegend verbessert. Die durchschnittliche Kernkapitalquote (Tier 1), also das Kernkapital im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiva, deutscher Kreditinstitute hat sich zwischen 2008 und Q2/2018 von 9,6 % auf 16,8 % fast verdoppelt.¹ Zudem wurden Vorkehrungen getroffen, dass das Kapital im Ernstfall verlässlicher zur Verfügung steht, also die Qualität des Eigenkapitals verbessert wird. Stabilisierend kommt hinzu, dass die deutschen Kreditinstitute heute weniger aktiv in den volatilen Geschäftsfeldern sind, die eine große Rolle in der Finanzkrise spielten. Das zeigt sich zum Beispiel in den Handelsaktivitäten deutscher Institute, die im Verhältnis zur Bilanzsumme von 34 % im Jahr 2008 auf 14 % im Jahr 2017 gesunken sind.

Die Ergebnisse des jüngsten EBA Stresstests, die am 2. November veröffentlicht wurden, zeigen, dass die deutschen Banken genügend Kapital haben, um einen erheblichen Einbruch der globalen Konjunktur, der die deutsche Volkswirtschaft stark trifft, zu überstehen.

d. Evaluiierung der Reformen

Die umfangreichen Basel III-Reformen, die zum Teil noch in europäisches Recht umgesetzt werden müssen, markieren eine Zäsur in der Bankenregulierung. Aus Sicht der Bundesbank ist dies der richtige Moment, in einem strukturierten Prozess zu prüfen, ob die Reformen der G20 ihre Ziele erreicht haben, ob unerwünschte Nebenwirkungen aufgetreten sind und ob die Balance zwischen Kosten der Regulierung und dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen durch stabilere Finanzmärkte stimmt.

Daher begrüßen wir die von den G20 veranlasste Überprüfung der Auswirkungen ihrer Reformen, die auch Teil des aktuellen Koalitionsvertrags ist. Bislang wurden zwei Evaluierungsprojekte vom FSB unter Mitarbeit der Bundesbank durchgeführt. Das erste Projekt untersucht, inwiefern die G20-Reformen dazu geführt haben, dass Banken und andere Akteure

¹ Die Zahlen basieren auf den Financial Soundness Indicators, die von der Bundesbank für Einlageninstitute veröffentlicht werden.

außerbörslich gehandelte Derivate über zentrale Gegenparteien abwickeln lassen. Das zweite Evaluierungsprojekt untersucht den Einfluss der G20-Reformen auf die Finanzierungsfunktion des Finanzsystems für die Realwirtschaft.² Die bisherigen Analysen zeigen keinen negativen Einfluss der Reformen auf das Volumen und die Kosten privater Infrastrukturfinanzierungen.³

Zusätzlich soll ab Anfang 2019 untersucht werden, wie die Regulierung von systemisch relevanten Banken gewirkt hat. Ziel dieser Reformen war es, sicherzustellen, dass Schieflagen von großen Instituten ohne Rückgriff auf Steuermittel bewältigt werden können. Systemrelevante Banken sollen nicht mehr „too big to fail“ sein, sondern geordnet abgewickelt werden und aus dem Markt ausscheiden können, ohne die Finanzstabilität zu gefährden.

2. Bestehende Risiken im deutschen Bankensektor

Wie in dem von der Bundesbank kürzlich veröffentlichten Finanzstabilitätsbericht 2018 ausführlich dargelegt, könnte eine unerwartete starke Eintrübung der wirtschaftlichen Lage Verwundbarkeiten im Bankensektor offenlegen.⁴ Die drei wesentlichen Verwundbarkeiten ergeben sich aus einer möglichen Unterschätzung von Kreditrisiken, der Überbewertung von Vermögenswerten wie Immobilien sowie Zinsänderungsrisiken. Treten diese Risiken gleichzeitig ein, würde dies die Eigenkapitalpuffer des gesamten Bankensektors unter Druck setzen. Insbesondere kleine und mittelgroße Institute haben ihre Fristentransformation in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet und weisen teils hohe Zinsänderungsrisiken auf. In der Folge könnte es zu einem Abbau von Aktiva und einer Einschränkung der Kreditvergabe kommen, wodurch ein konjunktureller Abschwung potenziell verstärkt werden würde.

Wenn sich im Zuge eines Abschwungs Risiken aus Kreditausfällen, Neubewertungen von Vermögenspositionen und Zinsänderungen gleichzeitig materialisieren würden und sich diese Risiken gegenseitig verstärken, könnten die bestehenden Kapitalpuffer mancher Banken nicht ausreichen. Dies könnte dann zu einer übermäßigen Einschränkung der Kreditvergabe beitragen. Entsprechend sollten Banken – wie in der Regulierung vorgesehen – präventiv stärkere Puffer zur Absorption von Verlusten aufbauen.

Bleiben hingegen die Zinsen noch lange auf sehr niedrigem Niveau, würden die Anreize zu risikoreichen Anlagestrategien bestehen bleiben und bestehende Verwundbarkeiten würden sich weiter aufbauen. Zusätzlich könnte ein starker Konjunkturabschwung dazu beitragen, dass die Preise für Immobilien, Aktien und Anleihen und folglich die Werte von Kreditsicherheiten sinken.

² Die Evaluierungsarbeiten konzentrieren sich in diesem Projekt auf zwei Bereiche: Zum einen wird der Einfluss relevanter Reformen auf die private Finanzierung von Infrastrukturprojekten analysiert. Zum anderen wird die Rolle der Finanzmarkregulierung für die Finanzierung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) auf den Prüfstand gestellt.

³ Die Evaluierung zur Infrastrukturfinanzierung steht kurz vor dem Abschluss, die Untersuchungen zur Finanzierung von KMU laufen noch bis mindestens Mitte 2019.

⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank (2018): „Finanzstabilitätsbericht 2018“.

3. Strukturelle Herausforderungen im deutschen Bankensektor

Zusätzlich zu den bestehenden Risiken ist der Strukturwandel im Bankensektor nicht abgeschlossen. Aus Sicht der Bundesbank bestehen zwei zentrale strukturelle Herausforderungen für die Institute:

- erstens die Ertragsschwäche und
- zweitens der digitale Strukturwandel im Bankensystem und die Veränderungen durch die Digitalisierung.

a. Ertragsschwäche im deutschen Bankensektor

Die Ertragslage im deutschen Bankensystem, die schon vor der Finanzkrise im Fokus stand, bleibt eine zentrale Herausforderung für die Kreditinstitute in Deutschland. Sie hat sich im vergangenen Jahr verschlechtert. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die als Summe aus Zinsüberschuss, Provisionsüberschuss, Handelsergebnis und sonstigem betrieblichen Ergebnis berechneten operativen Erträge um 3,8 % auf 123,1 Milliarden Euro. Grund dafür ist vor allem der um 6,2 % auf 85,5 Milliarden Euro gesunkene Zinsüberschuss, die mit Abstand wichtigste Ertragsquelle deutscher Banken.⁵

Um ihre Ertragslage zu stabilisieren, versuchen Institute, ihre Überschüsse aus alternativen Ertragsquellen zu steigern. Dazu zählt der Provisionsüberschuss, der 2017 um immerhin 2,7% auf 30,6 Milliarden Euro wuchs. Dieser Anstieg hat aber nicht ausgereicht, um den Rückgang des Zinsüberschusses auszugleichen.

Zur Stabilisierung ihrer Zinsmargen senkten die Kreditinstitute ihre Einlagenzinsen zunehmend, auch in den negativen Bereich. Gleichzeitig konnten Maßnahmen zur Kostensenkung die kostentreibenden Faktoren lediglich ausgleichen. Um operative Erträge in Höhe von 100 Euro zu erwirtschaften, mussten die Institute im vergangenen Jahr 2,60 Euro mehr aufwenden als im Vorjahr. Insgesamt ging der Jahresüberschuss vor Steuern leicht um 0,3 Milliarden Euro auf 27,4 Milliarden Euro zurück, lag damit aber immer noch über dem langfristigen Durchschnitt.

b. Herausforderungen der Digitalisierung

Die deutschen Banken bewegen sich also trotz ihrer größeren Widerstandsfähigkeit in einem schwierigen Umfeld: Niedrigzinsumfeld, strengere Regulierung, hoher Wettbewerbsdruck von Banken und Nicht-Banken. Dieses Umfeld wird bestehen bleiben und den Banken die Notwendigkeit auferlegen, sich anzupassen. Dabei wird die Digitalisierung eine zentrale Rolle spielen. Digitale Prozesse können zu Kostenersparnissen und Effizienzgewinnen, z.B. im

⁵ Deutsche Bundesbank (2018): Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahr 2017, Monatsbericht, September 2018.

Back Office, führen. Digitalisierung kann aber auch neue Werte schaffen: Beispielsweise kann robotergestützte Prozessoptimierung die Fehleranfälligkeit senken und die Ergebnisqualität erhöhen. Künstliche Intelligenz kann zu besseren Risikoanalysen führen. Durch digitale Schnittstellen zu den Kunden können diese gezielter erreicht werden.

Nach Einschätzung der Bundesbank kann die Digitalisierung helfen, Lösungen für aktuelle Herausforderungen im Finanzmarkt zu finden. Die Aufsicht wird diesen Prozess intensiv begleiten.

4. Maßnahmen zur Stärkung des Finanzsystems

Die Regulierungsreformen nach der Finanzkrise haben dazu beigetragen, dass eine erneute Finanzkrise wie nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers unwahrscheinlicher geworden ist.

Aus Sicht der Bundesbank sind nun vier Punkte wichtig:

1. Die in den nächsten Jahren anstehende europäische Umsetzung des zweiten Basel III-Regelungspaketes muss sich so eng wie möglich an den international vereinbarten Standards anlehnen und darf keine neuen Schlupflöcher bieten.
2. Bei der Umsetzung setzen wir uns dafür ein, administrative Lasten aus der Regulierung, die kleinere Institute unverhältnismäßig stark treffen, für diese zu senken.
3. Bevor über weitere Regulierungsmaßnahmen nachgedacht wird, sollte das Ergebnis des Evaluierungsprozesses abgewartet werden. Nur wenn bekannt ist, wie die Reformen (auf die Realwirtschaft) wirken und wie einzelne Reformbausteine zusammenwirken, können weitere Schritte überlegt werden. Wo sich Lücken, Doppelungen oder Fehler zeigen, sollte nachgebessert werden.
4. Im Hinblick auf die Krisenanfälligkeit der Währungsunion hat sich der oben genannte Nexus von nationalen Staatsfinanzen und nationalem Bankensystem als Achillesferse erwiesen. Hier gilt es nach wie vor, auf Fortschritte – etwa durch einen Einstieg in die Entprivilegierung von Staatsanleihen – zu drängen, um die diesbezüglichen Risiken zu mindern.

Exkurs: Europäische Vorschläge zur Risikoteilung

Auf europäischer Ebene werden Schritte zur weiteren Risikoteilung in der Bankenunion – eine Letztsicherung für den gemeinsamen Abwicklungsfonds durch den ESM (SRF Backstop) sowie ein europäisches Einlagensicherungssystem (EDIS) – vorbereitet. Diese Maßnahmen sind aus Sicht der Bundesbank im Prinzip sinnvoll und können zu einem stabileren Finanzsystem beitragen, da das Risiko eines „bank run“ zurückginge.

Doch ein erheblicher Teil der Risiken, die mit EDIS vergemeinschaftet würden, ist in nationaler Verantwortung entstanden. Bevor eine weitere Risikoteilung in der Bankenunion stattfinden kann, müssen deutliche Fortschritte beim Abbau von Altrisiken erzielt werden. Zugleich gilt es, den Aufbau künftiger Risiken einzugrenzen.

Die teilweise hohen Bestände an notleidenden Krediten (NPL) konzentrieren sich vorwiegend auf einzelne Länder. Zwar ist die durchschnittliche Quote notleidender Kredite in Europa seit 2014 deutlich zurückgegangen; das grundsätzliche Problem der sehr heterogenen Verteilung, bei der einige Länder sehr hohe NPL-Quoten aufweisen, ist jedoch noch nicht gelöst.

Problematisch sind zudem die Bestände an heimischen Staatsanleihen, die aufgrund der regulatorischen Privilegierung nicht oder kaum mit Eigenkapital unterlegt sind und keiner Konzentrationsbeschränkung unterliegen. Banken können ihren Heimatstaaten somit unbegrenzt Kredit geben, ihre Solvenz ist so gewissermaßen an die Solvenz des Staates gekoppelt. Auch hier sollten sowohl der Abbau der teils hohen Bestände als auch das Verhindern eines Aufbaus bei etwaigen künftigen staatlichen Finanzierungsproblemen angegangen werden, bevor im Zuge einer gemeinsamen Einlagensicherung umfangreiche Risiken geteilt werden.

5. Fazit

Wesentliche Schwachpunkte im Finanzsystem, die durch die Krise aufgedeckt wurden, sind durch die anschließenden Reformen adressiert worden. Für die Institute kommt es nun darauf an, einen Rahmen zu haben, der ihnen regulatorische Planungssicherheit verschafft. Daher plädieren wir für eine Basel III-konforme Umsetzung des Regulierungsrahmenwerks in der EU. Auf Seiten der Aufsicht ist es wichtig, die Wirkungen der Regulierungsmaßnahmen genau im Blick zu haben und zu evaluieren.

Dabei sollte die zukünftige Bankenaufsicht und –regulierung nicht ausschließlich rückwärtsgerichtet auf „die Lehren von Lehman“ blicken, sondern vor allem die genannten neuen Risiken und Verwundbarkeiten in den Blick nehmen.