

Dr. Joachim Nagel
Vorstandsmitglied
der Deutschen Bundesbank

**Auswirkungen der Bankenregulierung auf die deutsche
Wirtschaft und das deutsche Bankensystem**

Rede auf der Agrarfinanztagung 2011
in Berlin
am 2. März 2011

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Das Finanzsystem – unverzichtbar für die Wirtschaft	3
3	Das Finanzsystem in der Krise	4
4	Neue Regeln für ein stabiles Finanzsystem	6
5	Die Kosten der Stabilität – sind sie zu hoch?	7
6	Zusammenfassung und Ausblick	8

1 Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich mich für die Einladung bedanken, bei der Agrarfinanztagung 2011 zu sprechen. Zwischen der Agrarwirtschaft und dem Finanzsystem bestehen ohne Frage sehr enge Verbindungen – in beide Richtungen und seit sehr langer Zeit. So lieferte zum Beispiel die Agrarwirtschaft immer wieder Impulse für die Weiterentwicklung des Finanzsystems. Schon vor knapp 4000 Jahren wurden in Babylon die heute viel diskutierten Derivate genutzt – um Landwirte vor Verlusten aus einem Ernteausfall zu schützen. Auch wenn Derivate mittlerweile eine Vielzahl von unterschiedlichsten Geschäften umfassen, liegt ihre Entstehung also letztlich in den Interessen der Agrarwirtschaft begründet.

Doch begeben wir uns zurück in die heutige Welt: Wir befinden uns im vierten Jahr einer Krise, die nicht nur das Finanzsystem, sondern auch die Realwirtschaft erheblich beeinträchtigt hat. Diese Krise hat uns allen deutlich vor Augen geführt, welche Bedeutung das Finanzsystem für die Realwirtschaft und damit auch für die Agrarwirtschaft hat.

Mittlerweile befinden wir uns zwar wieder auf einem Erholungskurs, doch ausgestanden ist die Krise noch nicht. Dennoch geht es jetzt vor allem darum, nach vorn zu blicken und die Voraussetzungen für ein stabileres Finanzsystem zu schaffen. Denn für eine kräftige realwirtschaftliche Entwicklung und damit die Sicherung des Wohlstands ist ein stabiles, widerstandsfähiges Finanzsystem unverzichtbar. Um diesen Punkt zu verdeutlichen, werde ich zunächst den Zusammenhang zwischen dem Finanzsystem und der Realwirtschaft genauer beleuchten.

2 Das Finanzsystem – unverzichtbar für die Wirtschaft

Ein naheliegender Referenzpunkt für eine solche Betrachtung ist das Wirtschaftswachstum, denn eine stetige Zunahme der Wirtschaftsleistung ist die beste Voraussetzung für allgemeinen Wohlstand. Und in dieser Hinsicht hat die Krise erheblichen Schaden angerichtet, indem sie den schwersten Wirtschaftseinbruch der Nachkriegszeit verursachte. Mit Blick auf die Zukunft stellt sich nun also die Frage, was getan werden kann, um Wachstum dauerhaft zu sichern. Mittel- bis langfristig wird die Wirtschaftsentwicklung entscheidend bestimmt vom institutionellen Regelwerk einer Volkswirtschaft, ihrer Innovationsfähigkeit und ihrer Ausstattung mit Produktionsfaktoren wie Kapital oder Arbeit.

Unter diesem Blickwinkel wird die herausgehobene gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Finanzsystems deutlich. Insbesondere stellt es gesamtwirtschaftlich die Verbindung zwischen Ersparnis und Investitionen her und sorgt so dafür, dass Realkapital gebildet und produktiv eingesetzt wird. Doch darüber hinaus unterstützt es auch den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen Kapitalgebern und Kapitalnehmern. Damit trägt es indirekt zum technischen Fortschritt bei, denn gerade bei Innovationsprojekten oder Neugründungen von Unternehmen sind Informationsasymmetrien ein besonderes Problem:

Wie lässt sich beispielsweise für den einzelnen Anleger entscheiden, ob eine Erfindung oder eine neue Produktidee vielversprechend sind und ob der Unternehmer sorgfältig mit dem ihm überlassenen Kapital umgeht? Diese Risiken lassen sich nur mit erfahrenen Spezialisten und einer Aufteilung der verfügbaren Mittel auf mehrere Investitionsprojekte begrenzen – all dies stellt ein leistungsfähiges Finanzsystem zur Verfügung.

Ein stabiles und effizientes Finanzsystem ist für das Wirtschaftswachstum also von großer Bedeutung – im Guten aber ebenso im Schlechten, wie uns die Krise deutlich vor Augen geführt hat.

3 Das Finanzsystem in der Krise

Versucht man nun die Ursachen der Krise genauer zu beleuchten, so stößt man auf ein äußerst komplexes Geflecht an Einflussfaktoren. Ich werde dennoch den Versuch unternehmen, die Geschichte der Krise wenigsten in groben Zügen wiederzugeben. Am Beginn stand eine ebenso großzügige wie nachlässige Vergabe von Immobilienkrediten in den USA. Nachlässig bedeutet in diesem Fall, dass die Kreditgeber die Bonität der Kreditnehmer nicht sorgfältig genug geprüft haben. Ein gestandener Geschäftsmann fragt sich an dieser Stelle wahrscheinlich, wie eine solche Nachlässigkeit zu erklären ist – und das zu recht. Die Erklärung findet sich in einigen neuen Finanzinstrumenten, unter anderem so genannten Verbriefungen. Mit Hilfe dieser Instrumente konnten die Kreditgeber sofort nach Vergabe des Kredites dessen Risiken weiterreichen. Die aus der nachlässigen Kreditvergabe resultierenden Risiken verteilten sich so über das gesamte Finanzsystem – und das auf relativ undurchsichtige Art und Weise. Als dann die ersten Kreditnehmer ausfielen, entstand große Unsicherheit. Niemand wusste, wo genau die Risiken aus den

Krediten gelandet waren. Folge war, dass unter den Marktteilnehmern das Vertrauen rasch erodierte und sie immer mehr zögerten, einander Geld zu leihen. Nach der Lehman-Insolvenz stand das Finanzsystem dann zeitweise vor dem Infarkt und lediglich das rasche und entschlossene weltweite Eingreifen von Geld- und Finanzpolitik haben einen kompletten Zusammenbruch verhindert.

Ein Zusammenbruch des gesamten Finanzsystems konnte zwar verhindert werden, dennoch sind in der Krise einige Institute in Existenz bedrohende Schieflagen geraten oder ganz zusammengebrochen. Leider standen dabei auch einige deutsche Institute in vorderster Reihe – trotz der Tatsache, dass es in Deutschland anders als etwa in den Vereinigten Staaten oder in Irland keine Immobilienpreisblase gegeben hatte. Die öffentlichen Haushalte und damit letztlich der deutsche Steuerzahler mussten mit den zur Stabilisierung des Finanzsystems erforderlichen Stützungsmaßnahmen beträchtliche Lasten schultern; insbesondere die zur Auslagerung problembehafteter Bilanzpositionen gegründeten Einrichtungen haben einen beträchtlichen Anstieg der Schuldenquote nach sich gezogen.

Immerhin ist es nicht zu der befürchteten Kreditklemme gekommen und im Großen und Ganzen hat das deutsche Finanzsystem auch in der Krise seine Funktionsfähigkeit bewiesen. Dabei haben sich insbesondere Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die von der Finanzkrise unmittelbar kaum betroffen waren, als stabilisierender Faktor erwiesen. Gleichwohl sollte außer Frage stehen, dass das Finanzsystem gestärkt werden muss – auch in Deutschland. Der Weg dahin führt über eine Reform der Finanzmarktregulierung.

4 Neue Regeln für ein stabiles Finanzsystem

Eine grundlegende Anforderung an eine solche Regulierungsreform ist, dass sie global abgestimmt erfolgt. Nur so lässt sich der weltweiten Vernetzung des Finanzsystems und der hohen internationalen Kapitalmobilität angemessen Rechnung tragen. Eine Regulierung, die an nationalen Grenzen halt machte, würde damit lediglich dazu führen, dass Finanzaktivitäten in Länder mit schwächerer Regulierung verlagert werden. Mit einer derartigen Regulierungsarbitrage, also der Ausnutzung eines Regulierungsgefälles, wäre für die Finanzstabilität wenig gewonnen.

Als relevantes Gremium für eine globale Reform der Finanzmarktregulierung haben sich die G20 etabliert, in denen die 20 größten Industrie- und Schwellenländer vertreten sind. Erklärtes Ziel der G20 ist es, das Finanzsystem als Ganzes stabiler zu machen, damit es in der Lage ist, zukünftige Krisen besser zu verarbeiten – unabhängig davon, was ihre Ursachen sind.

Ausgangspunkt für eine solche Reform des Regelwerks ist die einzelne Bank. Gelingt es, diesen grundlegenden Baustein des Finanzsystems stabiler zu machen, fördert das automatisch die Stabilität des gesamten Systems. Welche Ansatzpunkte gibt es nun, um die einzelne Bank krisenfester zu machen? Da ist zunächst das Eigenkapital, das als Puffer für eventuelle Verluste dient. In Zukunft sollen die Banken nicht nur mehr Eigenkapital halten, es soll auch besser geeignet sein, Verluste zu absorbieren. Ein zweiter Ansatzpunkt ist die Liquidität der Banken, also die Fähigkeit, jederzeit allen anstehenden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Liquiditätsengpässe waren ein zentrales Merkmal der Krise; durch den Vertrauensverlust konnten sich Banken keine liquiden Mittel mehr bei anderen Banken leihen, als letzter Ausweg blieben häufig nur Notverkäufe, die die Krise

weiter angeheizt haben, oder der Gang zur Notenbank. Auch mit Blick auf die Liquidität von Banken soll es in Zukunft strengere Regeln geben. Zum ersten Mal wird es auf globaler Ebene verpflichtend sein, Liquiditätspuffer aufzubauen, um temporäre Engpässe besser überbrücken zu können. Diese neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln firmieren unter der Bezeichnung „Basel III“ und sind im November von den G20 angenommen worden. Jetzt geht es darum, sie möglichst rasch auf nationaler Ebene umzusetzen.

5 Die Kosten der Stabilität – sind sie zu hoch?

Die neuen Regeln werden das Finanzsystem ohne Zweifel stabiler machen. Es kann jedoch nicht geleugnet werden, dass sie die Banken belasten werden: Die erste Belastung besteht in der Notwendigkeit, sich das zusätzliche Eigenkapital zu beschaffen. Für Deutschland rechnet die Bundesbank bis 2018 mit einem zusätzlichen Bedarf an hartem, also besonders hochwertigem Kernkapital von etwa 50 Mrd. Euro; wobei der größte Teil davon auf die großen, international tätigen Banken entfällt. Im Wesentlichen haben Banken drei Möglichkeiten, den zusätzlichen Kapitalbedarf zu decken: Sie können sich Kapital am Markt beschaffen, sie können Gewinne einbehalten, oder sie können ihre Bilanz so umstrukturieren, dass Risiken abgebaut werden, was automatisch zu geringeren Eigenkapitalanforderungen führt. Insgesamt betrachtet, dürfte der Bankensektor als Ganzes in der Lage sein, die zusätzlichen Anforderungen zu erfüllen. Die zweite Belastung besteht darin, dass Eigenkapital im Vergleich zu einer Kreditfinanzierung relativ teuer ist. Die Notwendigkeit, mehr Eigenkapital zu halten, wird daher die Renditen der Banken verringern. Diese Belastungen können bei einzelnen Banken durchaus Veränderungen bewirken, die vom Übergang zu nachhaltigeren Geschäftsmodellen bis zum Ausscheiden aus dem Markt reichen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die entscheidende Frage, ob diese Belastungen das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen werden – und es gibt einige Stimmen, die entsprechende Befürchtungen geäußert haben. Ihr Argument lautet, dass eine höhere Belastung der Banken zu einer Einschränkung der Kreditvergabe führen könnte. Dann könnten möglicherweise nicht mehr alle gesamtwirtschaftlich sinnvollen Investitionen finanziert werden, was in letzter Konsequenz das Wirtschaftswachstum einschränken würde. Theoretisch ist ein solcher Fall denkbar, aber die Ausgestaltung der neuen Regeln trägt der Gefahr einer Kreditklemme schon jetzt Rechnung. So sind beispielsweise lange Übergangsfristen vorgesehen, die den Banken eine schrittweise Anpassung an die neuen Vorschriften ermöglichen. Um die Auswirkungen der neuen Regeln genau abzuschätzen, hat der für internationale Regulierungsfragen zuständige Baseler Ausschuss zudem umfassende Studien durchgeführt. Diese zeigen, dass die neuen Regeln nur minimale Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben werden. Es scheint also übertrieben, zu behaupten, dass wir eine höhere Finanzstabilität mit einem geringeren Wirtschaftswachstum erkaufen würden.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Meine Damen und Herren, die neuen Regeln für Banken werden das Finanzsystem ohne Zweifel stabiler machen; das Ende der Reformbemühungen stellen sie jedoch nicht dar. Neben der klassischen Bank gibt es noch weitere Elemente des Finanzsystems, die unserer Aufmerksamkeit bedürfen. Dazu gehören zum Beispiel systemrelevante Institute; diese Akteure, typischerweise Banken, sind so groß oder so stark vernetzt, dass ihr Zusammenbruch das ganze Finanzsystem in Mitleidenschaft ziehen kann – für sie brauchen wir daher besondere Regeln. Weiterhin gibt es noch Bereiche des Finanzsystems, die sich

Sendesperrfrist: 2. März 2011, 10:40 Uhr MEZ

einer Regulierung bislang weitgehend entziehen, darunter der Handel mit den eingangs bereits erwähnten Derivaten oder das so genannte Schattenbankensystem. Um zu verhindern, dass dort systemische Risiken entstehen, müssen wir Überwachung und gegebenenfalls Regulierung auch auf diese Bereiche ausdehnen.

Insgesamt betrachtet hat die Finanzkrise ohne Zweifel erheblichen Schaden angerichtet – sie hat uns aber auch die Chance eröffnet, das Finanzsystem widerstandsfähiger zu machen und so zukünftiges Wirtschaftswachstum auf eine festere Grundlage zu stellen. Und das ist auch für die Agrarwirtschaft eine gute Nachricht.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

* * *