HEINRICH BÖLL STIFTUNG
Die grüne politische Stiftung

bankenverband

Herausforderungen für die Weiterentwicklung des Finanzsektors

Denkanstöße aus den Fachgesprächen von Heinrich-Böll-Stiftung und Bankenverband

Heinrich-Böll-Stiftung und Bankenverband haben im Frühjahr 2013 drei Fachgespräche zu den aktuellen Herausforderungen und künftigen Aufgaben des Finanzsektors durchgeführt. In diesen nicht-öffentlichen Gesprächen haben jeweils 30, von beiden Institutionen benannte Experten über die Entwicklung des Bankenmarktes und seine Perspektiven diskutiert. Als Ergebnis dieser Debatten sollten weder ein politisches Programm erstellt noch Forderungen an Parlament oder Regierung formuliert werden. Ziel war es, mit einem offenen Gedankenaustausch Vertrauen zu schaffen und gemeinsame Denkanstöße für die laufenden Debatten zur Zukunft der Finanzmärkte zu geben.

Regulierung: Mehr Stabilität im Bankensektor

- Die Krise der internationalen Finanzmärkte sowie die andauernde Staatsschuldenkrise haben auf den verschiedensten Handlungsebenen (G20, EU und Deutschland) einen unmittelbaren regulatorischen Handlungsbedarf ausgelöst, dem sich Parlamente, Regierungen, Regulatoren und der Bankensektor stellen mussten. Ergebnis war ein sehr breiter Regulierungsansatz, der zunächst akute Probleme adressierte und vielfach auf zum Zeitpunkt der Krisen bereits ausgearbeiteten Ansätzen beruhte. Aufgrund des Zeitdrucks musste die wissenschaftliche Fundierung insbesondere der Regulierungswirkung und ihrer unintendierten Nebenwirkungen zwangsläufig unzureichend sein. Sinnvoll scheint es daher, in einer Phase der Regulierungskonsolidierung Wirkungen und Nebenwirkungen auf die Finanzmarktstabilität, die Vermögensverteilung, den Bankensektor und die kreditnehmende Wirtschaft zu überprüfen; ebenso sollte ein Ansatz erwogen werden, der auch in Teilaspekten mehr auf eine befristete Gesetzgebung mit einem immanenten Überprüfungsmechanismus setzt.

- Bankenregulierung nach Basel I wurde zunehmend komplex. Nach Basel III wird die Steuerung von Banken noch komplexer werden. Banken dürfen die Höhe ihrer sogenannten risikogewichteten Vermögenswerte und damit ihrer Eigenkapitalanforderungen anhand selbst erstellter und von den Aufsichtsbehörden geprüften, sogenannter interner Modelle berechnen. Bei Aufsehern (zum Beispiel in der Bank of England und der FDIC) und in der Wissenschaft (zum Beispiel im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie) bestehen aufgrund möglicher Interessenskonflikte und wegen ihrer Komplexität Bedenken gegen diese Methodik. Es wird die Notwendigkeit gesehen, in den regulatorischen Eigenkapitalanforderungen, die Finanzstabilität auf makroprudentieller Ebene gewährleisten sollen, einen davon unabhängigen risikoungewichteten Kapitalpuffer festzulegen. Hier wird für eine leverage ratio, also eine Verschuldungsobergrenze im Bankensektor, plädiert. Aus Bankensicht sind die internen Modelle die risikosensitivste und damit beste Form der Eigenkapitalsteuerung und jedenfalls solange unbedenklich, wie für die Aufsicht größtmögliche Transparenz und die Möglichkeit zum Eingreifen besteht.

- Regulierung in ihrer heutigen Form ist nicht strukturneutral – sie löst insbesondere eine Tendenz zur Größe aus. Dies kann das gewachsene deutsche Bankensystem mit seinen vielen kleineren, regional aufgestellten Banken und sehr differenzierten Rechtsformen, Eigentümerstrukturen und Geschäftsmodellen erheblich verändern. Wir müssen mehr wissen über derartige Folgen von Regulierung mit erheblichen Auswirkungen auf die Rolle des Finanzsektors, insbesondere als Finanzierer von Mittelstand und Industrie. Der Wunsch nach mehr Transparenz und Einheitlichkeit kann die Effizienz eines Bankensystems beeinträchtigen, dessen Stärke auch und gerade in der Vielfältigkeit liegt.

- Regulierung ist gerade auf den Finanzmärkten international am wirksamsten. Leider waren und sind viele Regulierungsansätze trotz der Bekundungen etwa der G20 oder G8 international nicht im Konsens erreichbar; die Folge ist eine international uneinheitliche Regulierung, die geradezu zur Regulierungsarbitage einlädt. Auch europäisch sind vielfach allenfalls „Second-Best-Lösungen“ erreichbar. Ein nationales Vorangehen war vielleicht in Teilen erfolgreich und sinnvoll; Alleingänge gefährden jedoch sowohl die Idee einer international einheitlichen Regulierung als auch die politisch gewollte Vollendung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes. Dabei muss eine international oder europäisch abgestimmte Regulierung zwingend das Prinzip der doppelten Proportionalität berücksichtigen, das für Institute mit weniger komplexen oder weniger riskanten Geschäftsmodellen einfachere Regeln und eine geringere Prüfungsintensität vorsieht.

- Die „richtige“ Größe von Finanzmärkten wird ein politisches Dauerthema bleiben. Empirische Forschungsarbeiten des Internationalen Währungsfonds wie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich stellen zum Beispiel fest, dass auf niedrigem Ausgangsniveau ein größerer Finanzmarkt mit Produktivitäts- und Wachstumssteigerungen einhergeht. Gleichzeitig kehrt sich dieser Effekt ab einer bestimmten Stelle in sein Gegenteil um, sodass ein größerer Finanzsektor mit weniger Wachstum verbunden ist. Umgekehrt werden Regulierung einerseits und Verhaltensänderungen von Marktteilnehmern andererseits Auswirkungen auf Produkte und Dienstleistungen und damit auf Größe und Funktionsfähigkeit der Marktteilnehmer haben. Zudem muss in einem integrierten Binnenmarkt auch eine Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedsstaaten beachtet werden. Ein unangemessenes Verhältnis der Größe des Finanzsektors zur Gesamtwirtschaft führt zu einer unerwünschten Abhängigkeit der Politik von einem einzelnen Wirtschaftssektor.

- Finanzmärkte sind Dienstleister für die kreditnehmende Wirtschaft und die Vermögensverwaltung. Die Haftung der Marktteilnehmer für eigenes Verhalten muss gestärkt werden, Risiko und Haftung gehören zusammen. Bei der Reihenfolge der Inanspruchnahme einzelner Marktteilnehmer in Schieflagen stehen die Interessen der Steuerzahler unter besonderem Schutz.

Staatsfinanzierung, Schuldenreduktion und die Rolle der Banken

- Bei der Staatsschuldenkrise geht es im Kern um das Vertrauen in die Schuldentragfähigkeit einzelner Euro-Staaten sowie um die Wiederherstellungen deren internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Mit klarem Fokus auf diese Problematik muss die Krise auch angegangen werden. Die Europäische Zentralbank kann mit ihren Interventionen nach wie vor nur Zeit kaufen. Für eine Lösung der Staatsschuldenkrise sind jedoch wirtschaftspolitische Reformen in den einzelnen Euro-Staaten sowie im institutionellen Rahmen der Währungsunion unumgänglich.

- Manche Instrumente der bisherigen Krisenbekämpfung haben zum Teil fatale Nebenwirkungen: Die EZB ist inzwischen ein wichtiger Gläubiger einiger Euro-Staaten; zudem hat die wechselseitige Abhängigkeit von Banken und Staat in mehreren Staaten der Eurozone noch zugenommen. Moral-hazard-Probleme sind offenkundig; auch wenn Inflation derzeit kein Problem ist, darf das potenzielle Inflationsrisiko nicht aus den Augen verloren werden.

- Bei der Krisenbekämpfung müssen wachstumsfördernde Strukturreformen stärker als bisher in den Vordergrund rücken. In dem Maße, wie es gelingt, mit Reformen das Wachstumspotenzial zu stärken, können kurzfristig auch konjunkturell bedingte Abweichungen von den Defizitzielen hingenommen werden. Deutschland hat mit der Agenda 2010 gezeigt, dass grundlegende Wirtschaftsreformen erfolgreich sein können. Inflation wird hingegen keine Lösung der Staatsschuldenkrise sein. Weder ist Inflation beliebig produzierbar, noch ist Inflation verteilungspolitisch gerecht. Nivellierungen, wo die wirtschaftliche Entwicklung Unterschiede erforderlich machen, sind aber auch keine Lösung.

- Entscheidend wird sein, wieder Zustimmung und Zuversicht für ein gemeinsames Europa zu erreichen. Dazu gehört es, eine das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigende Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit auf EU-Ebene herzustellen. Um Fehlanreize zu vermeiden, muss diese zentrale Handlungsfähigkeit mit entsprechenden Einschränkungen der nationalen Souveränitätsrechte einhergehen. Erforderlich sind ferner verbindliche, langfristig angelegte Reformprogramme. Europa braucht eine politische Aufbruchsstimmung. Dazu gehört auch, staatliche Dienstleistungen effizienter zu machen. Besser ist es, in Sachanlagen zu investieren als in eine kreditfinanzierte Ausweitung konsumtiver Staatsausgaben. Staatsverschuldung ist auch eine Frage der Generationengerechtigkeit.

- Die Eurozone und Deutschland profitieren vom Euro. Es liegt deshalb auch in unserem nationalen Interesse, jetzt auch einen signifikanten Beitrag zur Lösung der aktuellen Probleme zu leisten. Der Abbau von Ungleichgewichten innerhalb der Eurozone muss daher sowohl von Defizit- als auch von Überschussländern (z. B. durch eine entsprechende Lohnpolitik) unterstützt werden. Ein Auseinanderbrechen der Eurozone und die daraus entstehende Aufwertung hätten sowohl für die deutsche Wirtschaft als auch für den Arbeitsmarkt voraussichtlich katastrophale Konsequenzen. Auch eine künstliche Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist keine Lösung.

- Die Krise in einigen EU-Staaten überdeckt, dass auch in Deutschland nicht alle Probleme gelöst sind: Dies gilt insbesondere für die niedrige gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit in Deutschland in Kombination mit der prognostizierten demographischen Entwicklung. Aber auch bei einer möglichen Steigerung des Zinsniveaus steht die Schuldentragfähigkeit in Deutschland vor Herausforderungen.

- Die Staaten besorgen sich durch die von ihnen geschaffene Privilegierung in der Bankenregulierung Finanzierungsvorteile gegenüber Privaten. Gleichzeitig wird damit die Abhängigkeit des Banksystems von öffentlichen Anleihen verfestigt. Die enge Verklammerung von Staaten und Banken ist nicht nachhaltig. Banken werden künftig voraussichtlich weniger zur

Staatsfinanzierung beitragen als bisher. Damit gewinnen andere Finanzierer – insbesondere Staatsfonds und Kapitalsammelstellen wie Pensionsfonds und Versicherungen – an zusätzlicher Bedeutung.

Nachhaltige Anlagen, nachhaltige Investitionen: Potenzial für einen grünen Banken- und Finanzsektor

Beispiel Finanzierung der Energiewende

- Die Energiewende ist eines der derzeit kompliziertesten politischen Projekte. Alle Beteiligten werden deshalb auf absehbare Zeit mit erheblichen Unsicherheiten arbeiten müssen. Die politische Lenkung und Gestaltung der Rahmenbedingungen gehen einher mit Fragen technischer Machbarkeit, der Übernahme der Kosten sowie den Anforderungen an die Finanzierung der erforderlichen Investitionen.

- Die Politik steht vor der Aufgabe, die Unsicherheit so weit wie möglich zu reduzieren. Beiträge hierzu sind zum Beispiel eine langfristig tragfähige, politische Einigung über die Zielsetzung und den Fahrplan der Energiewende sowie der Verzicht auf rückwirkende Eingriffe in Förderbedingungen. Die weiterhin bestehenden Unsicherheiten müssen dort getragen werden, wo dies am besten möglich ist. Wer solche Risiken übernimmt, muss dafür entlohnt werden.

- Die Rolle, die Banken bei der Finanzierung der Energiewende spielen können, wird neben der Marktsituation ganz maßgeblich von legislativen Entscheidungen beeinflusst.

- Die Finanzierung gerade großer Infrastrukturvorhaben wird nur gelingen, wenn neben Projektinitiatoren und Banken institutionelle Kapitalanleger eingebunden werden können. Deren teilweise sehr unterschiedliche Ansprüche an Sicherheit, Diversifizierung und Kapitalströme müssen beachtet werden. Ein erheblicher Teil der Finanzierung der Energiewende muss durch Eigenkapitalinvestitionen erfolgen.

Beispiel Nachhaltige Geldanlagen

- Nachhaltigkeit bei wirtschaftlichen Aktivitäten im Sinne einer langfristig orientierten, an ökologischen, sozialen und ökonomischen Kriterien (sog. ESG-Kriterien) ausgerichteten Unternehmensführung zu erreichen, ist ein langfristig wirksamer, gesellschaftlicher Trend, den wir aktiv unterstützen.

- Die Handlungen (großer) Unternehmen und prominente Einzelentscheidungen stehen dabei naturgemäß im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Hier kann eine Vorreiterrolle erwartet werden, die den gesellschaftlichen Konsens aber reflektieren muss.

- Einzelne Unternehmen und Private sowie die Öffentlichkeit können bei der Beurteilung einer konkret anstehenden Entscheidung zu unterschiedlichen Einschätzungen von deren Nachhaltigkeit kommen. Jenseits einer demokratisch zu beschließenden roten Linie verbotener oder verwerflicher Praktiken sollte dies im Diskurs akzeptiert werden. Die Frage, was legal oder legitim ist, was als nachhaltig oder nicht nachhaltig akzeptiert wird, muss von der Politik und einer wachsamen Zivilgesellschaft ständig überprüft werden.

- Nachhaltiges Wirtschaften bedeutet das Beachten nicht internalisierter externer Kosten und die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die klassische Finanzanalyse. Nachhaltigkeitsaspekte werden schon heute in den normalen Anlageprozess integriert, um Risiken abzuschätzen, die wesentlich für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind. Dies kann unter Aspekten eines vorausschauenden Risikomanagements finanziell sehr erfolgreich sein.

- Aufgabe der Anbieterseite ist es, nachhaltige Geldanlagen auch für den Retailinvestor leicht zugänglich zu machen. Größere Kapitalsammelstellen haben hier Managementvorteile. Nachhaltige Geldanlagen sind ein Zukunftsthema, dem Anleger und Anbieter eine wesentlich höhere Bedeutung zumessen müssen.

Berlin, 4. Juni 2013

Simon Wolf
Referent Wirtschaft und Finanzen
Heinrich-Böll-Stiftung
Telefon: +49 30 285 34 234
Telefax: +49 30 285 34 108
Simon.wolf@boell.de

Markus Becker-Melching
Mitglied der Geschäftsführung
Bankenverband
Telefon: +49 30 1663-2200
Telefax: +49 30 1663-2299
markus.becker-melching@bdb.de