

Dr. Andreas Dombret
Mitglied des Vorstandes
der Deutschen Bundesbank

Vertrauen durch Regulierung

Rede anlässlich des
9. Ostdeutschen Sparkassentages
in Potsdam
Am 17. Mai 2017

Inhalt

| | | |
|---|--|----|
| 1 | EINFÜHRUNG | 2 |
| 2 | VON HORMONEN BIS GOVERNANCE: KREDITINSTITUTE UND VERTRAUEN | 4 |
| 3 | MARKT VERSUS REGULIERUNG: WODURCH WIRD VERTRAUEN GLAUBWÜRDIG? | 6 |
| 4 | VERTRAUEN DURCH REGULIERUNG: WANN IST DAS MAß VOLL? | 9 |
| 5 | FAZIT..... | 13 |

1 Einführung

Sehr geehrter Herr Dr. Ermrich,
sehr geehrter Herr Ministerpräsident,
sehr geehrter Professor Spitzer,
lieber Herr Fahrenschon,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

Ob das Thema „Vertrauen durch Regulierung“ überhaupt hierhin passt, fragen Sie sich vielleicht gerade? Wäre es angesichts Ihrer Verbandstagung nicht angemessener gewesen, über „Belastung durch Regulierung“ zu sprechen? Wobei dann noch darüber zu diskutieren wäre, ob es sich um tatsächliche oder teilweise auch um gefühlte Belastung handelt...

Angesichts der großen Herausforderungen, vor denen Sie und Ihre Institute derzeit stehen, und angesichts der Tatsache, dass ich als Aufseher, Regulierer und Vertreter einer Zentralbank also gleich in dreierlei Funktionen Anfor-

derungen an Sie stelle, könnte ich eine gewisse Skepsis von Ihrer Seite durchaus nachvollziehen. Manche gehen sogar so weit, dass sie Zentralbanken und Aufsichtsbehörden in letzter Zeit eher als eine Vereinigung von weltfremden Technokraten ansehen, die sich für die „Guten“ halten, die aber zunehmend Schlechtes bewirken.

Sie werden verstehen, dass ich diese Sicht der Dinge nicht teile. Ihre Lage nachvollziehen kann ich aber sehr wohl. Denn Sie stehen in der Tat vor sehr großen Herausforderungen.

Erst im Februar hatte Herr Dr. Ermrich die Presse darüber informiert, dass ostdeutsche Sparkassen nun bei Großkunden einen Negativzins auf Einlagen erheben würden. Die Nachricht zeigt: Sie fühlen sich im derzeitigen Umfeld zu Schritten veranlasst, die früher undenkbar waren. Das Wettbewerbsumfeld wird zweifellos härter und ich kann natürlich nachvollziehen, wenn sich gerade kleine Banken zunehmend in die Zange genommen fühlen. Denn hier wird einerseits der Regulierer wahrgenommen, der sich – salopp gesagt – ständig etwas Neues und Belastendes einfallen lässt. Und andererseits gibt es den Aufseher, der mehr Ertragskraft einfordert, um mittel- und langfristig die Kapitalbasis und damit die Widerstandsfähigkeit zu stärken.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist es aber besonders wichtig, über das Thema „Vertrauen durch Regulierung“ zu sprechen. Heute soll aus meinem Vortrag keine Werbeveranstaltung für jegliche Form der Regulierung werden. Ich möchte aber einem allzu leichten Pauschalurteil gegenüber der Regulierungsarbeit nach der Finanzkrise vorbeugen. Der Wert von guter Regulierung wird nämlich leider oft erst dann wirklich sichtbar, wenn man merkt, dass sie fehlt.

Dem Thema „Vertrauen durch Regulierung“ möchte ich mich nun in drei Schritten nähern.

Zuerst möchte ich die Bedeutung und die Voraussetzungen von Vertrauen für Banken und Sparkassen in Erinnerung rufen.

Dann geht es mir um die Frage, inwieweit Vertrauen durch Märkte geschaffen werden kann oder durch Regulierung hergestellt werden muss.

Sofern der Regulierung dabei eine notwendige Rolle zukommt, geht es mir drittens um die Frage: Bei wieviel Regulierung und Aufsicht sollte Schluss sein?

2 Von Hormonen bis Governance: Kreditinstitute und Vertrauen

Meine Damen und Herren, eine Banken- und Sparkassenlandschaft braucht Vertrauen. Diese Aussage muss nicht weiter begründet werden. Kunde müssen Ihnen vertrauen bei den Fragen: Bekomme ich meine Einlagen jederzeit zurück? Kann ich meinem Anlageberater trauen? Und auch Sie als Bankermüssen einander trauen können: Ist das Institut, mit dem Sie Geschäfte machen und das heute solvent ist, auch morgen noch zahlungsfähig?

Vertrauen ist damit die Grundvoraussetzung für jeglichen Unternehmenserfolg. Es ist daher Ihre ureigene Aufgabe, Vertrauen zu schaffen. Damit stellt

sich natürlich die strategische Frage: Was konkret kann ich als Institut tun, um zur Vertrauensbildung beizutragen?

Vertrauen ist kein Spuk, sondern kann beeinflusst werden. Herr Prof. Spitzer, mit Interesse habe ich einen Ihrer Artikel zum Thema Vertrauen gelesen. Sie haben darin deutlich gemacht, dass die Neigung von Menschen, anderen Menschen zu vertrauen, durch das Hormon *Oxytocin* verstärkt werden kann.¹ Besonders aufgefallen ist mir natürlich Ihre Abschlussfrage: „Sollten Sparkassen oder Volksbanken mit ihren Klimaanlagen *Oxytocin* vernebeln, um Profite zu steigern"? Falls Sie hierzu Feldstudien planen, möchte ich zu bedenken geben, dass der untersuchte Wirkstoff nicht ohne Grund auch „*Kuschelhormon*“ genannt wird.

Aus bankenaufsichtlicher Sicht geht es mir natürlich nicht um biologische Prozesse, sondern um das strukturelle Umfeld von Vertrauen. Und das halte ich für maßgeblich in einem Beruf, in dem es nicht nur um ein paar Euro geht – wie in den gängigen wissenschaftlichen Experimenten zu Vertrauen –, sondern um viel mehr, z.B. die Alterssicherung von Kunden oder die wirtschaftliche Existenz von Unternehmen und anderen Kapitalmarktteilnehmern.

Denn gewiss haben Sparkassen und Banken das ihnen entgegengebrachte Vertrauen in erster Instanz selbst in der Hand. Das Schlüsselwort lautet: Reputation. Wer in der Vergangenheit vertrauenswürdig war, dem kann man vermutlich auch künftig trauen. Aber im Finanzwesen – alle Anwesenden nehme ich hier und heute ausdrücklich aus – waren wir leider schon zu oft Zeugen von Vertrauensmissbrauch. Besonders drastisch waren etwa

¹ M. Spitzer, „Vertrauen schnuppern.“ *Nervenheilkunde*, 24(6), S. 522.

Schneeballsysteme, in denen nicht zuletzt soziale Nähe zum Verhängnis wurde und falsche Signale gesetzt werden konnten.

Durch solche Fälle wird das Vertrauen erschüttert. Wie sagte Ernst Fendl? „Für verlorenes Vertrauen gibt es kein Fundbüro.“² Und Reputation wächst nicht von alleine nach. Ich vermute, dass selbst eine Extradosis *Oxytocin* einen Menschen mit gesundem Zweifel nicht zu blindem Vertrauen verleitet, wenn es um sein Erspartes geht.

Reputation muss in der Finanzwirtschaft daher in allererster Linie glaubwürdig sein. Daher müssen die Anreizbedingungen stimmen. Sie machen vertrauenswürdiges Verhalten glaubwürdig. Und Anreize können durch zwei grundlegende Systeme gesetzt werden: Durch den Markt und durch den Staat. Welches der beiden Systeme schafft also die Grundlage für Vertrauen?

3 Markt versus Regulierung: Wodurch wird Vertrauen glaubwürdig?

Märkte sind eine Möglichkeit, durch entsprechende Anreize das Vertrauen zwischen Menschen zu stärken und zu erhalten. Betrachten Sie z.B. Online-Marktplätze: Als Kunde müssen Sie den Händlern vertrauen. Dabei funktionieren die Marktplätze offenbar ohne soziale Nähe und ohne blindes Vertrauen. Dazu trägt sicher bei, dass alle Beteiligten – die Verkäuferin, andere Kunden, der Plattformbetreiber – aus eigenem Antrieb zum Vertrauen in den Marktplatz beitragen, beispielsweise durch Verkäuferbewertungen.

² Ernst Ferstl (*1955, österreichischer Lehrer und Schriftsteller).

Auch im Banken- und Sparkassensektor kann die Struktur Vertrauen stärken. Banken und Sparkassen haben ein Interesse an Vertrauen, Reputation und den damit möglichen, dauerhaften Erträgen. Dies gilt in besonderem Maße für die Geschäftsleitung und deren Aufsichtsgremien, denen daran gelegen sein muss, Vertrauen nicht zu enttäuschen und die Verteidigungslinien gegen Vorfälle konsequent auszubauen. Und schließlich können auch die Märkte gut funktionierende Unternehmen fördern und gefährdete Unternehmen bestrafen. Das Zauberwort heißt: Selbststeuerung. Die Regeln des Marktes erhalten sich von allein aufrecht – wenn die Bedingungen stimmen.

Als am 5. Oktober 2008 Bundeskanzlerin Merkel und Finanzminister Steinbrück eine Garantie für die Einlagen der Sparerinnen und Sparer in Deutschland abgaben, hatten die Selbststeuerungskräfte des Marktes versagt. Die damals bestehende Regulierung hatte offenkundig nicht ausgereicht.

Damals kam der Interbankenmarkt faktisch zum Erliegen. Banken hatten also untereinander kein Vertrauen mehr. Auch das Vertrauen vieler Kundinnen und Kunden geriet ins Wanken. Auf die Tatsache, dass das Fehlverhalten einen vergleichsweise kleinen Teil von Finanzteilnehmern betraf, aber zu branchenweiten Reputationsschäden geführt hat, werde ich später noch einmal zurückkommen.

Man könnte weitere Fälle aufzählen. Doch die allgemeine Botschaft sollte schon jetzt deutlich sein: Die Funktionsweise von Märkten ist eine Sache. Aber die Empirie der Finanzkrise ist eine andere: Den Anspruch, sich völlig selbst zu steuern und auf diese Weise aus eigener Kraft Vertrauen herstellen zu können, haben Finanzmärkte schlichtweg nur unzureichend erfüllt. Eine

Regulierung, die konsequent genug ist, um als glaubwürdige Basis für Vertrauen zu dienen, hat sich als notwendig erwiesen.

Bevor ich auf die Art und Weise eingehe, auf welche Weise Regulierung mehr Vertrauen herbeiführen kann, möchte ich mit einem häufigen Missverständnis aufräumen. Denn die Regulierungsarbeit, die seit der Finanzkrise eingesetzt hat, wird gern als Gegenideologie zu einem marktwirtschaftlich basierten Finanzsystem gesehen. Damit wird ein in meinen Augen unnötiger Wettstreit der Ideologien entfacht. Die Idee der neuen Finanzmarktordnung, die mit dem G20-Treffen in 2009 ihren Anfang nahm, war in keinsten Weise als Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien gedacht, sondern als deren Rettung.

So setzt die aktuelle Regulierung etwa an der fehlenden Marktdisziplin bei „Too Big To Fail“-Instituten mit einem neuen Krisenmanagement an, das große, vernetzte Institute abwicklungsfähig machen soll. Auch die Regulierung im Bereich der Vergütungsstrukturen setzt bei der Kurzfristorientierung von Entscheidungsträgern an – einer weiteren Einschränkung der marktwirtschaftlichen Selbstorganisation.

Der Redensart „Vertrauen kann man nicht verordnen“ kann man also entgegen setzen: Vertrauen kann man zwar nie direkt steuern, aber man kann den Keimboden, auf dem Vertrauen wächst, sehr wohl durch Regulierung und Aufsicht bereiten. Wenngleich Aufsicht nicht die Aufgabe hat, als unabhängiges Gütesiegel für den Gesundheitszustand eines Instituts zu dienen, können solide Regeln für das Bankgeschäft helfen, Marktkräfte wieder herzustellen und dadurch die strukturellen Bedingungen für Vertrauen entscheidend fördern.

4 Vertrauen durch Regulierung: Wann ist das Maß voll?

Das erkennen die allermeisten Institute und Verbände auch an, und doch ist Regulierung zum Gegenstand einer Kritik geworden, die ich als einen „Ja, aber...“-Einwurf verstehe. Es werden nämlich zwei gegenläufige Botschaften gleichzeitig übermittelt: Einerseits breite Zustimmung zu den Reformen nach der Finanzkrise, die als notwendig und zweckdienlich erachtet werden, andererseits aber ein deutlicher Argwohn gegenüber einer scheinbar übermächtigen Regulierung. Ist mit der grundsätzlichen Notwendigkeit von Regulierung nicht Tür und Tor geöffnet für ein immer größeres Regulierungs-“Rad“? Gibt es noch eine klare abgrenzbare Sphäre für unternehmerische Verantwortung und Kreativität? In welchem Maße benötigen Banken und Sparkassen Regulierung, und ab welchem Punkt wird es zu viel?

Lassen Sie mich klar betonen: Die Debatte finde ich wichtig und richtig. Dabei ist es ganz besonders Ihre sachliche Kritik in konkreten Fragen, der wir bereitwillig nachgehen. Was ich aber weniger sachdienlich finde, ist ein allgemeiner Regulierungs-Verdruss, der die bislang erzielten Erfolge insgesamt in Frage stellt und das Rad eher impulsiv als mit klarer Zielvorstellung wieder zurückdrehen möchte. Daher möchte ich im Folgenden versuchen, der Debatte eine Richtung zu geben, eine Richtung, die ich für sinnvoll und sachorientiert halte.

Zunächst müssen wir das gefühlte „zuviel“ der Anforderungen hinterfragen. Es ist zweifelsohne so, dass Kreditinstitute hierzulande in den letzten Jahren einige Anstrengungen auf sich nehmen mussten. Das wird besonders beim Eigenkapital deutlich. Unser jüngstes Basel III-Monitoring, die stichprobenbasierte Auswirkungsstudie zur Regulierungsarbeit, zeigt, dass etwa die

großen deutschen Institute ihre Kernkapitalquote von 5,4 % im Jahr 2011 bis Mitte 2016 auf 12,1 % mehr als verdoppelt haben.

Aber das ist kein Hinweis dafür, dass man bereits am Ziel vorbeigelaufen ist. Die frühere Kapitaldefinition, Berechnungsweisen und Mindesthöhe einzelner Kennziffern sind nach unserem heutigen, modernen Verständnis nicht mehr angemessen und daher auch kein Referenzpunkt für zu hohe Belastungen vergangener Jahre.

Gleichzeitig müssen sich Regulierer und Aufseher aber auch mit den Grenzen ihres Aufgabenbereichs auseinandersetzen. Die rote Linie sollte dort gezogen werden, wo unternehmerische Verantwortung und Marktkräfte walten sollten. Das ist das Verständnis der Bundesbank von Aufsichtsarbeit: Wir wollen und dürfen den Markt nicht ersetzen.

Das tun wir auch nicht. Sie sehen das beispielsweise sehr deutlich bei unseren Geschäftsmodellanalysen, die wir regelmäßig bei den deutschen Instituten durchführen. Dem Namen nach tauchen wir dort ja schon sehr stark in unternehmerisches Fahrwasser ein.

Die Idee hinter diesen Analysen ist aber keineswegs, Institute in eine offensichtlich entwickelte, möglicherweise sogar normierte Geschäftsstrategie zu drängen. Unser Ausgangspunkt ist vielmehr die Frage, ob die Solvenz und Risikotragfähigkeit eines konkreten Instituts auch in zwei oder drei Jahren weiterhin gegeben ist. Dazu wird jedes Institut in seiner konkreten Lage, in seinem konkreten Geschäftsumfeld, mit seinem konkreten Risikomanagement betrachtet und mit Blick auf seine eigene Planung herausgefordert: Sind Annahmen zur Entwicklung des Geschäftsumfelds begründet – oder

eher doch Wunschdenken? Sind die strategischen Schlussfolgerungen aus Trendbeobachtungen nachvollziehbar und konsistent – oder doch eher widersprüchlich und unhaltbar? Wenn ein Institut strategische Änderungen plant – wird hierfür Expertise aufgebaut und ist dies in der Kapitalplanung berücksichtigt?

Unsere Aufseher kommen also nicht mit strategischen Vorgaben und erst recht nicht mit einer Strategie-Blaupause im Gepäck in Ihre Häuser.

Nun möchte ich aber zum Abschluss dieses Gedankens dem „Ja, aber...“-Einwurf ein Stück weit entgegenkommen. Es gab und gibt Banken und Sparkassen, die aufgrund ihres Geschäftsmodells und ihrer Unternehmensstruktur eine effektive Selbstorganisation und Selbstkontrolle mit einfacheren Mitteln erreichen können als andere. Alle Banken und Sparkassen bei Kontrollanforderungen über einen Kamm zu scheren, vermittelt einem Institut mit weit entwickelter Steuerungs- und Kontrollkultur verständlicherweise den Eindruck, in Mithaftung genommen zu werden für Fehlverhalten, Marktverwerfungen und andere Schäden.

Dies trifft den Kern der Verhältnismäßigkeitsdebatte. In der Vergangenheit hat sich die Aufsicht in Deutschland bereits darum bemüht, den Unterschieden in der Banken- und Sparkassenlandschaft gerecht zu werden. Da wäre zum Beispiel die Regulierung, bei der es neben aufwändigen Anforderungen auch einfache Pendanten wie den Standardansatz gibt. Denken Sie zum Beispiel an die weitgehend proportionale Anwendung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement.

Aber dennoch lässt sich im Status Quo beobachten, dass kleinere und mittelgroße Institute mit der Bewältigung gerade der Compliance-Anforderungen schlichtweg überfordert sind. Denn eine gewisse Komplexität ist in der Regulatorik dennoch vorhanden.

In diesem Kontext ist der Ansatz der sogenannten „Small Banking Box“ zu sehen – ein vom Regelrahmen für große, international tätige Häuser abgetrenntes Regelwerk für kleine Institute. Über solch einen Ansatz sprechen wir als Aufsicht gerade gemeinsam mit der Deutschen Kreditwirtschaft.

Die Relevanz eines solchen Regelwerkes lässt sich auch im Zusammenhang mit diesem Vortrag begreifen: Problemfelder komplexer Kreditinstitute, die etwa durch Offenlegungsvorschriften oder Vergütungsregeln in den Griff bekommen werden sollen, kommen bei vielen kleinen Instituten in weitaus geringerem Maße zum Tragen – wenn überhaupt. Bei diesen Punkten sind in einem eigenständigen Regelwerk Erleichterungen gut denkbar. Aber das bedeutet meiner Überzeugung nach nicht, dass quantitative Mindestanforderungen abgesenkt werden sollten, denn Insolvenz und Illiquidität sind grundlegende Risiken eines jeden Kreditinstituts.

Ob ein solches zweigeteiltes Regime Realität werden kann, ist letztlich abhängig vom europäischen Prozess der Gesetzgebung. Die Deutsche Kreditwirtschaft, das Bundesfinanzministerium und die deutsche Aufsicht müssen genau wissen, was sie wollen. Nur, wenn alle zusammen stehen und sich zu einer einhelligen Position durchringen, kann es zu Erfolgen führen.

5 Fazit

Meine sehr geehrten Damen und Herren, Regulierer und Aufseher machen Ihnen ihren Arbeitsalltag nicht immer leicht. Wir sollten allerdings darauf achten, dass keine Zweifel an Aufgaben der Regulierung gestreut werden, bei denen im Prinzip Einigkeit besteht. Regulierung und Aufsicht haben die Aufgabe, das Vertrauen in den Banken- und Sparkassensektor zu sichern. Auch in einer Zeit größerer Stabilität sollte man sich nicht einreden, dass es von Beginn an auch ohne die ausgebesserten Regeln gegangen wäre.

Bleiben wir bei sachlicher Kritik. Sie alle als Instituts- und Verbandsvertreter können wertvolle Beiträge zur Debatte um mehr Verhältnismäßigkeit in der Regulierung und zu sinnvoller Reduzierung von Lasten leisten. So können wir gemeinsam weiter an einer Regulierung feilen, die der Stabilität einerseits und der Vielfalt andererseits gerecht wird.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

* * *