

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Carsten Sieling, Joachim Poß, Ingrid Arndt-Brauer, Sabine Bätzing-Lichtenthäler, Lothar Binding (Heidelberg), Petra Ernstberger, Martin Gerster, Iris Gleicke, Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Petra Hinz (Essen), Bernd Scheelen, Manfred Zöllmer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Mit Regulierung von Schattenbanken Gefahren bannen

Vor dem Hintergrund der weltweiten Finanzkrise verkündeten im November 2008 auf dem G20-Gipfel in Washington die Regierungschefs ihr zentrales Versprechen: kein Akteur, kein Produkt und keine Region sollten unreguliert bleiben. Bis heute ist das zentrale Versprechen der Politik nicht eingelöst worden. Fest steht, dass sich neben den herkömmlichen Finanz- und Bankgeschäften ein Bereich etabliert und vergrößert hat, der gemeinhin als Schattenbanken(system) bezeichnet wird.

Der Finanzstabilitätsrat – Financial Stability Board (FSB) – definiert Schattenbanken als ein System von Instituten für Kreditvergabe und Aktivitäten außerhalb des Bankensektors. Hieran anknüpfend bezeichnet die Europäische Kommission als Schattenbanken

- Finanzinstitute, die auf Liquiditätsmanagement und Fristentransformation spezialisiert sind,
- Emissionsgesellschaften für besicherte Geldmarktpapiere (ACP-Conduits),
- Zweckgesellschaften und Investmentvehikel (Special Investment Vehicle – SIV)
- Geldmarktfonds und weitere Investitionsfonds einschließlich der Exchange Traded Funds (u. a. Hedgefonds),
- Finanzunternehmen und Wertpapierhäuser, die Kredite bzw. Kreditgarantien verleihen
- sowie Versicherungs- bzw. Rückversicherungsunternehmen, die Kreditprodukte verkaufen bzw. absichern.

Schattenbanken lassen sich darüber hinaus auch anhand ihrer Aktivitäten eingrenzen, wenn sie beispielsweise Verbriefungen- und Wertpapierverleihgeschäfte sowie Rückkaufvereinbarungen bei kurzfristigen Finanzierungsinstrumenten (Repo – englische Kurzform für Sale and Repurchase Agreement) durchführen.

Das Schattenbankensystem ist weltweit betrachtet unterschiedlich ausgeprägt. Global betrachtet liegt der Beitrag der Schattenbanken an den weltweiten Finanzaktivitäten bei ca. 46 Bil. Euro im Jahr 2010 (gegenüber 21 Bil. Euro im Jahr 2002), wie der FSB im Oktober 2011 in einem Bericht veröffentlichte. Dieses Volumen stellt ca. 25 bis 30 Prozent des gesamten weltweiten Finanz-

systems und die Hälfte der gesamten Bankaktiva dar. Zwar war Europa und insbesondere Deutschland im Vergleich zu den USA in diesem Finanzbereich nicht so stark repräsentiert, aber die Zahlen haben sich in den vergangenen Jahren verändert. Laut FSB ist der Anteil von in der EU ansässigen Finanzintermediären zwischen 2005 und 2010 stark angestiegen, während hingegen in den USA diese Zahl abgenommen hat. Dies betrifft überwiegend Institute in Großbritannien mit einem Anteil von 13 Prozent. In Deutschland muss man laut FSB die Quote bei 3 bis 4 Prozent ansiedeln.

Trotz des scheinbar nicht so hohen Anteils an Schattenbanken entsteht eine Gefahr auch für Deutschland insbesondere aus der Vernetzung und Verquickung des normalen Bankensektors mit dem Schattenbankensektor und über die Ländergrenzen hinweg. Der Bereich der Schattenbanken wächst zudem, weil regulierte Banken Aktivitäten auslagern können. Schattenbanken können zu einem Risiko für die Finanzmärkte werden, weil sie die Stabilität bedrohen, wenn sie mit ihren kurzfristigen Darlehensgeschäften im Falle einer Krise einen „Bankenrun“ – d. h. den (vorschnellen) Abzug der Einlagen – provozieren. Mit ihrem Instrument der Rehypothekisierung, bei der gestellte Sicherheiten zur eigenen Finanzierung der Banken wiederverwendet werden, können sie ebenfalls den Bankensektor gefährden. Dies war in der Finanzkrise von 2007 bis 2008 bedeutend. All dies könnte ein systemisches Risiko auslösen.

Mit dem aktuellen Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen sollen Risikosphären innerhalb von Kreditinstituten besser als bislang voneinander abgeschirmt werden. So werden Vorkehrungen zur Abschirmung von Eigen Geschäftsaktivitäten und anderen riskanten Geschäften der Kreditinstitute vom Kundengeschäft getroffen. Fraglich ist, ob mit der Abtrennung riskanter Geschäfte die Institute vielleicht einerseits stabilisiert werden; andererseits droht u. U. eine Verlagerung bestimmter Geschäfte in den unregulierten Schattenbankensektor.

Insoweit bleibt die Regulierung des Finanzmarktes unvollständig, solange es Bereiche gibt, die sich der Aufsicht, Kontrolle und Regulierung entziehen. Bankenregulierung alleine reicht nicht aus. Der unregulierte Schattenbankensektor muss mit Nachdruck einer Regulierung unterzogen werden.

Wir fragen die Bundesregierung:

Allgemein

1. Wie definiert die Bundesregierung den Bereich der Schattenbanken, und welche Aktivitäten gehören für die Bundesregierung dazu?
2. Inwiefern hält die Bundesregierung die bestehende nationale Regulierung von Schattenbanken für ausreichend?
3. Wie beurteilt die Bundesregierung den Regulierungsprozess auf europäischer Ebene nach Vorlage des Grünbuch im vergangenen Jahr und auf internationaler Ebene, nachdem der Financial Stability Board (FSB) erste konkrete Regelungsempfehlungen im November 2012 veröffentlicht hat?
4. In welchen Geschäftsbereichen sieht die Bundesregierung eine besondere Gefahr einer Umgehung (bank-)aufsichtsrechtlicher Vorgaben durch die Auslagerung in Schattenbanken?
5. In welchen Geschäftsbereichen sieht die Bundesregierung einen potenziellen, volkswirtschaftlichen Nutzen der Tätigkeit von Schattenbanken, der nicht durch Banken erbracht werden kann?

6. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, innerhalb des Schattenbankensektors würde Liquidität erzeugt und zur Verfügung gestellt, auf die Unternehmen Rückgriff nehmen könnten und müssten?
7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es dieser angesprochenen Liquidität bedarf, und wenn ja, für welche konkreten Fälle, und in welchem Umfang?
8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Kreditinstitute verpflichtet werden sollten, sicherzustellen, dass alle ihre Geschäftspartner – insbesondere Geschäftspartner aus dem Schattenbankenbereich – einer aufsichtlichen Überwachung unterliegen sollten?
9. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Forderungen und die Verbindlichkeiten zwischen den folgenden Gruppen (getrennt nach In- und Ausland): Geldmarktfonds, Kreditinstitute (mit Aufschlüsselung nach Bankengruppe), Wertpapierfonds, Hedgefonds und Zweckgesellschaften/Investmentvehikel?

Geldmarktfonds

10. Wie hoch sind nach Erkenntnissen der Bundesregierung das absolute und relative Geschäftsvolumen von Geldmarktfonds mit Sitz in Deutschland und wie hoch für Geldmarktfonds mit Sitz in der Europäischen Union?

Zweckgesellschaften

11. Berücksichtigen die bestehenden und im Rahmen von CRD IV geplanten Anforderungen an Eigenkapitalunterlegung und Liquiditätssteuerung bei Kreditbeziehungen zu Zweckgesellschaften/Investmentvehikeln nach Ansicht der Bundesregierung die aus den Geschäften resultierenden Risiken ausreichend?
12. Inwieweit wurden bei den Anforderungen Reputationsrisiken, die z. B. aus der Insolvenz einer finanziell unterstützten Zweckgesellschaft resultieren, und die sich daraus ergebende Motivation, seitens der Bank, das Eintreten eines Reputationsverlustes zu verhindern, ausreichend berücksichtigt?

Central Counterparty Clearing

13. Inwiefern erachtet die Bundesregierung die bestehenden Vorgaben als ausreichend, um systemische Risiken durch den Ausfall eines Central Counterparty Clearing Hauses zu verhindern?
14. Wie beurteilt die Bundesregierung bei Derivat- oder Wertpapierpensionsgeschäften eine bevorzugte Stellung der Gläubiger bei Restrukturierungs-, Abwicklungs- oder Insolvenzverfahren von Gegenparteien?

Repos

15. In welchem Umfang betreiben deutsche Kreditinstitute und deutsche Versicherungen nach Kenntnis der Bundesregierung Wertpapierleihe- und Wertpapierpensionsgeschäfte (insgesamt und aufgeschlüsselt nach Bankengruppen) mit welchen Gegenparteien?
16. In welchem Umfang betreiben deutsche Kreditinstitute nach Kenntnis der Bundesregierung Rehypothekisierung, d. h. die Wiederverwendung gestellter Sicherheiten (insgesamt und aufgeschlüsselt nach Bankengruppen)?
17. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Praxis der Rehypothekisierung, d. h. der Wiederverwendung gestellter Sicherheiten?

Besicherte Geldaufnahme

18. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Volumina der besicherten Geldaufnahme durch Kreditinstitute, aufgeschlüsselt nach Bankengruppen und Art der Besicherung, mit Angaben zur absoluten Höhe, zum relativen Anteil am Fremdkapital und an der Bilanzsumme?
19. Welche Gefahren sieht die Bundesregierung in einer Zunahme der besicherten Geldaufnahme im Hinblick auf eine Belastung der Bilanzaktiva?
20. Wie beurteilt die Bundesregierung die Vorschläge der Europäischen Kommission, dass Kreditinstitute jederzeit einen bestimmten Prozentsatz an Verbindlichkeiten vorweisen müssen, die dem so genannten Bail-in dienen, also die Aufsichtsbehörden ermächtigt, Verbindlichkeiten eines insolventen Instituts einseitig abzuschreiben oder in Aktien umzuwandeln?
21. Inwieweit sieht die Bundesregierung durch einen Mindestsatz an „Bail-In“-fähigen Verbindlichkeiten einen Reformbedarf, insbesondere für das Geschäftsmodell von Pfandbriefbanken?
22. Sieht die Bundesregierung eine Gefahr prozyklischer Effekte durch die Wertpapierbesicherung von Verbindlichkeiten und Derivategeschäften?
23. Wenn ja, welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen bzw. geplant, um diese Gefahren einzudämmen, und inwieweit gelten die entsprechenden Vorgaben nur für Kreditinstitute oder auch für Schattenbanken?

Finanzhandelsinstitute

24. Welchen bankaufsichtsrechtlichen Vorgaben werden die nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen neu einzurichtenden Finanzhandelsinstitute unterliegen?
25. Welche der Anforderungen sollen für das Finanzhandelsinstitut isoliert gelten und welche auf Ebene der Instituts- bzw. Finanzholdinggruppe?
26. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die im Gesetzentwurf ausgesprochenen Verbote zu einer Verlagerung von Geschäften in den Schattenbankensektor führen können?
27. Wenn ja, mit welchem Umfang rechnet die Bundesregierung, und welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, um dieser Verlagerung entgegenzuwirken?

Steueroasen

28. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung bei der Wahl des Sitzlandes von Schattenbanken eine Tendenz zur Ansiedelung in Steueroasen, und welche Länder sind dies nach Erkenntnis der Bundesregierung?
29. Inwiefern werden Geschäftsbeziehungen heimischer Kreditinstitute zu ausländischen Schattenbanken bei bilateralen Verhandlung von Doppelbesteuerungsabkommen berücksichtigt?

Berlin, den 24. April 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion