

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/12887 –**

Non bank financial intermediation (Schattenbanken 2.0)

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 1. August 2019 wurde im Podcast des Journalisten Gabor Steingart ein Interview mit dem Präsidenten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Felix Hufeld veröffentlicht (nachzuhören bei www.gaborsteingart.com/der-podcast/). Erörtert wurde unter anderem die Situation der sogenannten Schattenbanken. Der BaFin-Präsident erklärte in diesem Zusammenhang sinngemäß Folgendes:

- In den „internationalen regulatorischen Kreisen“ werde nunmehr die Definition „non bank financial intermediation“ anstelle von „shadow banks“ (Schattenbanken) bevorzugt. Unter diesem neuen Sammelbegriff würden sich verschiedene Anbieter „verbergen“.
- Der BaFin-Hufeld bestätigte, diese non bank financial intermediation bzw. Schattenbanken sei/en nicht umfänglich „auf dem Radar“ der Finanzaufsicht.
- Hedge Fonds wie beispielsweise Black Rock würden in ihrer Funktion als Asset Manager bzw. Fonds-Anbieter überwacht.
- Für einige Jahre könne die Finanzbranche mit Niedrigzinsen bzw. negativen Einlagezinsen umgehen. Mit weiter anhaltender Niedrigzinspolitik erhöhe sich der Druck auf die Institute.
- Die Niedrigzinspolitik (der EZB) sei auch ein Treiber für das Abfließen von Geld aus dem Bankensektor in Nicht-Bank-Vehikel.
- Institutionelle Anleger würden („verzweifelt“) nach Renditemöglichkeiten suchen und entsprechend Geldströme in diese Vehikel umleiten.
- Auch zur Altersvorsorge und zur Erhaltung des Sparverhaltens – vor allem bei alternden Gesellschaften – müssten Vehikel angeboten werden, die erheblich besser seien, als einfach nur das Geld auf das Sparkonto zu legen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. September 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Hat die BaFin Hinweise, dass „gewaltige Hackerangriffe“ auf Finanzinstitute versucht worden bzw. durchgeführt worden sind oder bevorstehen könnten (vgl. Interview a. a. O.)?
 - a) Wenn ja, in welchem Ausmaß sind diese versucht bzw. durchgeführt worden oder könnten bevorstehen?
 - b) Wenn ja, inwieweit waren nach Kenntnis der BaFin deutsche Finanzinstitute davon betroffen (inkl. Beschreibung des Angriffs), und welche Institute waren jeweils betroffen?
 - c) Wenn ja, inwieweit waren nach Kenntnis der BaFin deutsche Finanzinstitute davon betroffen (inkl. Beschreibung des Angriffs), und welche Institute waren jeweils betroffen?

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 301 Zahlungssicherheitsvorfälle an die BaFin übermittelt. Im Jahr 2019 wurden bislang (Stand: 2. September 2019) 197 Zahlungssicherheitsvorfälle an die BaFin übermittelt.

Von diesen der BaFin gemeldeten Vorfällen ist allerdings nur ein sehr geringer Anteil auf Angriffe bzw. Angriffsversuche aus dem Cyberraum zurückzuführen. Zumeist handelte es sich um interne IT-Vorfälle.

2. Hat die BaFin hierzu eigene Szenarien abgebildet oder szenarienhafte Überlegungen durchgeführt, und wenn ja, wie sehen diese im Detail aus?

Die BaFin nimmt an nationalen und internationalen (G7) Cyberübungen, u. a. zur Überprüfung der Meldestrukturen und Behördenkooperationsprozesse, teil. Im Rahmen dieser Übungen wurden fingierte Cyberangriffsszenarien entwickelt. So wurde z. B. bei dem „G7 Cross-Border Coordination Exercise“ ein Cyberangriff fingiert, der eine Sicherheitslücke bei einer im Finanzsektor breit eingesetzten Software ausnutzt und dadurch Auswirkungen auf zahlreiche bedeutende Banken, Finanzmarktinfrastrukturen und IT-Dienstleister in allen G7-Staaten hat.

3. Waren nach Kenntnis der Bundesregierung deutsche Institute oder sonstige Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc. (inkl. Kryptowährungsbörsen) von den Hackerangriffen betroffen, von denen „BILD“ am 6. August 2019 unter Bezugnahme auf einen vertraulichen UN-Bericht berichtete (www.bild.de/politik/ausland/politik-ausland/kryptowaehrungsboersen-kims-hacker-stehlen-mrd-fuer-waffenprogramm-63779314.bild.html)?
 - a) Wenn ja, welche Institute usw. waren hiervon betroffen?
 - b) Wenn ja, zu welchen (Vermögens-)Schäden ist es hierbei gekommen?
 - c) Wenn ja, welche Maßnahmen wurden von der BaFin bzw. nach Kenntnis der Bundesregierung von der Deutschen Bundesbank (etwa im Rahmen von Tiber-EU) ergriffen?
4. Waren nach Kenntnis der Bundesregierung europäische Institute oder sonstige in Europa ansässige Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc. (inkl. Kryptowährungsbörsen) von den Hackerangriffen betroffen, von denen „BILD“ am 6. August 2019 unter Bezugnahme auf einen vertraulichen UN-Bericht berichtete (www.bild.de/politik/ausland/politik-ausland/kryptowaehrungsboersen-kims-hacker-stehlen-mrd-fuer-waffenprogramme-63779314.bild.html)?
 - a) Wenn ja, welche Institute usw. waren nach Kenntnis der Bundesregierung hiervon betroffen?

- b) Wenn ja, zu welchen (Vermögens-)Schäden ist es nach Kenntnis der Bundesregierung hierbei gekommen?
- c) Wenn ja, welche Maßnahmen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung von den europäischen Aufsichtsbehörden oder von der EZB bzw. den nationalen Zentralbanken (etwa im Rahmen von Tiber-EU) ergriffen?

Die Fragen 3 und 4 werden zusammen beantwortet.

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass deutsche Institute oder sonstige Firmen, Unternehmen oder Einzelpersonen von den o. g. Hackerangriffen betroffen waren.

- 5. Wie definiert die BaFin den Begriff der „non bank financial intermediation“ bzw. welche Institute, Firmen, Unternehmungen, Vehikel, Einzelpersonen etc. lassen sich darunter subsumieren?

Die BaFin orientiert sich an der Definition des Finanzstabilitätsrats (FSB: Financial Stability Board). Das FSB wiederum hat in seiner Mitteilung vom Oktober 2018, in der es die Änderung des Begriffs „Shadow Banking“ in „Non-Bank Financial Intermediation“ bekannt gab, mitgeteilt, dass mit der Begriffsänderung keine Änderung an der Substanz des Untersuchungsgegenstandes einhergeht. Insofern ist die bisherige Shadow Banking Definition weiterhin gültig. In seinen Empfehlungen vom Oktober 2011 hat das FSB den Schattenbankensektor definiert als „...the system of credit intermediation involving entities and activities outside the regular banking system“.

Die Zuordnung zum Non-Bank Financial Intermediation-Sektor erfolgt insofern anhand der von den Unternehmen betriebenen Kreditintermediation in der Volkswirtschaft. Die BaFin subsumiert unter dem Non-Bank Financial Intermediation Sektor insbesondere Geldmarkt- und Anleihefonds, Finanzierungsgesellschaften, Wertpapierfirmen und Verbriefungszweckgesellschaften. Bei den Entitäten, welche in Deutschland und in der EU dem Non-Bank Financial Intermediation Sektor zugeordnet werden, handelt es sich in der Regel um regulierte Unternehmen.

Für die Zwecke der makroprudenziellen Überwachung des globalen Non-Bank Financial Intermediation Sektors durch das FSB ermittelten die Deutsche Bundesbank und die BaFin zum Jahresende 2017 Aktiva des deutschen Non-Bank Financial Intermediation Sektors in Höhe von 2,1 Billionen USD. In gleicher Weise, auf Basis einheitlicher FSB-Vorgaben, ermittelten die Vereinigten Staaten von Amerika Aktiva in Höhe von 14,9 Billionen USD und China Aktiva in Höhe von 8,3 Billionen USD. Eine Übersicht über den Umfang der Non-Bank Financial Intermediation Sektoren aller an der FSB-Erhebung teilnehmenden Jurisdiktionen befindet sich im FSB-Bericht „Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation 2018 – Monitoring Dataset“ (abrufbar unter www.fsb.org/2019/02/global-monitoring-report-on-non-bank-financial-intermediation-2018/).

- a) Wie viele Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc., die in Deutschland ansässig sind, fielen nach Kenntnis der Bundesregierung in diese vom BaFin-Präsidenten als „nicht reguliert“ bezeichnete Kategorie?

Die BaFin führt weder eine entsprechende Kategorie „nicht regulierter“, in Deutschland ansässiger Institute, Firmen, Unternehmungen oder Einzelpersonen, noch eine solche Kategorie für das restliche Europa, die Vereinigten Staaten von Amerika, China oder die „übrige Welt“.

- b) Wie groß ist nach Kenntnis oder Einschätzung der BaFin das von diesen Instituten, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen verwaltete bzw. eingesetzte Vermögen?

Da eine Kategorisierung entsprechender „nicht regulierter“ Institute, Firmen, Unternehmungen oder Einzelpersonen nicht vorgenommen wird, können auch keine Aussagen über das verwaltete, bzw. eingesetzte Vermögen dieser Institute, Firmen, Unternehmungen oder Einzelpersonen getroffen werden.

- c) Wie heißen diese Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc. konkret?

Da eine Kategorisierung entsprechender „nicht regulierter“ Institute, Firmen, Unternehmungen oder Einzelpersonen nicht vorgenommen wird, können auch keine Namen dieser Institute, Firmen Unternehmungen oder Einzelpersonen genannt werden.

- d) Wie viele Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc., die im restlichen Europa ansässig sind, fielen nach Kenntnis der Bundesregierung in diese vom BaFin-Präsidenten als „nicht reguliert“ bezeichnete Kategorie?
- e) Wie groß ist nach Kenntnis oder Einschätzung der BaFin das von diesen Instituten, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen verwaltete bzw. eingesetzte Vermögen?
- f) Wie heißen diese Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc. konkret (bitte nach Mitgliedstaaten gesondert darstellen)?
- g) Wie viele Institute, Firmen, Unternehmungen etc., die in den Vereinigten Staaten von Amerika ansässig sind, fielen nach Kenntnis der Bundesregierung in diese vom BaFin-Präsidenten als „nicht reguliert“ bezeichnete Kategorie?
- h) Wie groß ist nach Kenntnis oder Einschätzung der BaFin das von diesen Instituten, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen verwaltete bzw. eingesetzte Vermögen?
- i) Wie heißen diese Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc. konkret?
- j) Wie viele Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc., die in China ansässig sind, fielen nach Kenntnis der Bundesregierung in diese vom BaFin-Präsidenten als „nicht reguliert“ bezeichnete Kategorie?
- k) Wie groß ist nach Kenntnis oder Einschätzung der BaFin das von diesen Instituten, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen verwaltete bzw. eingesetzte Vermögen?
- l) Wie heißen diese Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc. konkret?
- m) Wie viele Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc., die in der übrigen Welt ansässig sind, fielen nach Kenntnis der Bundesregierung in diese vom BaFin-Präsidenten als „nicht reguliert“ bezeichnete Kategorie?
- n) Wie groß ist nach Kenntnis oder Einschätzung der BaFin das von diesen Instituten, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen verwaltete bzw. eingesetzte Vermögen?
- o) Wie heißen diese Institute, Firmen, Unternehmungen, Einzelpersonen etc. konkret (bitte nach Staaten geordnet darstellen)?

Auf die Antwort zu den Fragen 5a bis 5c wird verwiesen.

6. Auf welche Weise unternimmt die BaFin den Versuch, das, was nach Aussage des BaFin-Präsidenten „wirklich im Schatten“ (sic. der Aufsicht) liege, „kleiner zu machen“?
- a) Durch welche rein nationalen Maßnahmen wurde dies bereits bewirkt?

Das FSB und die internationalen, standardsetzenden Gremien haben seit der Finanzmarktkrise 2007/2008 eine ganze Reihe an Empfehlungen zur Stärkung der Regulierung des Non-Bank Financial Intermediation-Sektors verabschiedet, z. B. Empfehlungen zur Stärkung der Regulierung von Geldmarktfonds, Empfehlungen zur Angleichung der Interessen von Originatoren und Investoren bei Verbriefungen sowie Empfehlungen zur Begrenzung der Risiken bei Wertpapierfinanzierungsgeschäften. Die Regulierungsempfehlungen des FSBs und der standardsetzenden Gremien wurden in europäisches (vgl. z. B. Verordnung (EU) 2017/1131 über Geldmarktfonds oder Verordnung (EU) 2017/2402 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für Verbriefungen und zur Schaffung eines spezifischen Rahmens für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen) und nationales Recht überführt. Rein nationale Maßnahmen sind aufgrund der starken Vernetzung des globalen Non-Bank Financial Intermediation Sektors und möglicher Ausweichbewegungen weniger wirkungsvoll als global und europäisch abgestimmte Regulierungsinitiativen.

- b) Durch welche rein nationalen Maßnahmen kann bzw. könnte dies künftig noch weitergehend bewirkt werden?

Der Ausschuss für Finanzstabilität als das Gremium der makroprudenziellen Überwachung (AFS) in Deutschland analysiert und bewertet regelmäßig die inländische Finanzstabilität. Dies umfasst auch mögliche Risiken ausgehend von „Non-Bank Financial Intermediation“ (siehe auch Sechster Bericht des AFS an den Deutschen Bundestag, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/05/2019-05-27-AFS-Bericht-Bericht.pdf). Der AFS kann bei Bedarf Warnungen oder Empfehlungen aussprechen.

- c) Durch welche Maßnahmen auf europäischer Ebene wurde dies bereits bewirkt?

Auf die Antwort zu Frage 6a wird verwiesen.

- d) Durch welche Maßnahmen auf europäischer Ebene kann bzw. könnte dies künftig noch weitergehend bewirkt werden?

Die Europäische Bankaufsichtsbehörde EBA führt regelmäßig Untersuchungen hinsichtlich der Angemessenheit des bankaufsichtlichen Regulierungsperimeters durch. Die EBA hat beispielsweise untersucht, inwieweit Unterschiede bei der Auslegung der Begriffe „Kredit“, „Einlage“ und „andere rückzahlbare Gelder“ in den Mitgliedstaaten bestehen, oder in welchem Umfang die EU-Mitgliedstaaten von Ausnahmeregelungen vom Anwendungsbereich der CRD (Capital Requirements Directive) Gebrauch machen. Im Zuge dieser Arbeiten hat die EBA bereits Stellungnahmen an die EU-Institutionen adressiert, mit dem Ziel, Unklarheiten im Anwendungsbereich der europäischen Bankenregulierung zu beseitigen.

- e) Welche ausgerichteten Maßnahmen wären aus Sicht der BaFin zu begrüßen, um beispielsweise Hedge-Fonds über ihren Status als Asset Manager hinaus beaufsichtigen zu können?

Die BaFin sieht gegenwärtig keine Notwendigkeit, Kapitalverwaltungsgesellschaften, die Hedgefonds auflegen und verwalten, über ihren Status als Kapitalverwaltungsgesellschaft hinaus zu beaufsichtigen.

7. Rechnet die BaFin damit, dass bei anhaltender Niedrigzinsphase vermehrt Kapitalströme in den Bereich „non bank financial intermediation“ fließen?

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass makroökonomische Rahmenbedingungen einen wesentlichen Einfluss auf Geschäftsmodelle und Kapitalströme haben. Zur Beurteilung der globalen Trends und Risiken in der Nichtbankenfinanzierung führt das FSB seit 2011 eine jährliche Untersuchung durch. (z. B. www.fsb.org/wp-content/uploads/P040219.pdf). Die BaFin wertet die internationalen Studien aus und wirkt z.T. bei der Erstellung dieser mit. Des Weiteren beobachtet sie die Marktentwicklung (Gesamtmarkt, Produkte und Geschäftsaktivitäten) regelmäßig im Rahmen der laufenden Aufsicht.

8. Welche Kreditverleihevehikel in China auf Provinzebene, die als Schattenbanken qualifiziert werden könnten, bereiten der BaFin „Sorgen“?
a) Um welche Institute handelt sich hierbei?

Kreditverleihevehikel waren exemplarisch genannt. Das Beispiel bezog sich nicht auf ein konkretes Unternehmen (vgl. auch Antwort zu Frage 5).

- b) Welche Geschäftsmodelle betreiben diese Vehikel?

Grundsätzlich können hierunter Kreditintermediationsaktivitäten subsumiert werden, d. h. die Transformation von kurzfristigen, liquiden Mitteln in langfristige, illiquide Mittel.

- c) Wie groß ist nach Kenntnis oder Einschätzung der BaFin das von diesen Kreditverleihevehikeln verwaltete bzw. eingesetzte Vermögen?

Hierüber liegen der BaFin keine über die o. g. Beispielbetrachtung hinausgehenden Erkenntnisse vor.

- d) Wie reagiert die BaFin hierauf?

Grundsätzlich setzt sich die BaFin im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in internationalen Aufsichtsgremien dafür ein, dass die Risiken im Bereich Non-Bank Financial Intermediation fortlaufend überwacht, und sofern erforderlich, risikoadäquat reguliert werden.

9. Um welche Risiken handelt es sich konkret, die der BaFin-Präsident im Interview den sogenannten nicht regulierten Schattenbanken zuordnete?

Aus der von Unternehmen des Non-Bank Financial Intermediation-Sektors betriebenen Kreditintermediation können Risiken in der Fristen- und Liquiditäts- transformation, Risiken aus dem Einsatz von Leverage sowie Risiken im Zusammenhang mit unvollständigem Kreditrisikotransfer erwachsen. Neben der Frage, ob diese Unternehmen grundsätzlich reguliert sind, stellt sich auch die Frage, ob die Risiken angemessen reguliert sind.

10. Welche Vorkehrungen trifft die BaFin im Hinblick auf einen, vom BaFin-Präsidenten beschriebenen möglichen Run auf Geldmarktfonds?

Welche Gefahren können aus Sicht der BaFin konkret be- bzw. entstehen?

Der Run auf US-Geldmarktfonds hat zu einem nicht unerheblichen Teil zur globalen Finanzkrise beigetragen. Als besonders Run-anfällig haben sich dabei Geldmarktfonds mit konstanten Anteilswerten (Constant Net Asset Value, C-NAV) erwiesen. Durch entsprechende Maßnahmen auf globaler, europäischer und nationaler Ebene wurden Regelungen verabschiedet, mit dem Ziel, die Fristen- und Liquiditätstransformation der Geldmarktfonds weiter zu begrenzen, und das Risikomanagement zu stärken; insbesondere wurden die Möglichkeiten für das Auflegen von C-NAV Geldmarktfonds begrenzt (vgl. auch Antwort zu Frage 6a).

11. Gibt es aus Sicht der deutschen Finanzaufsicht derzeit Bereiche, wo es nicht möglich ist, „etwas im Detail nachzuschärfen“ (vgl. Interview, a. a. O., 13:15 Min.)?

Der Non-Bank Financial Intermediation-Sektor zeichnet sich durch eine hohe Innovationskraft aus. Neue Geschäftsmodelle, wie beispielsweise das sog. lending-based crowdfunding oder die Finanzaktivitäten sog. „BigTechs“, bedürfen einer fortlaufenden Überwachung und Bewertung. Sofern die bestehende Regulierung „nachzuschärfen“ ist, wird der Gesetzgeber entsprechend tätig.

