

Berlin, 22. April 2013

Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) ist die Dachorganisation der 80 Industrie- und Handelskammern (IHKs), die 3,6 Millionen Unternehmen als Mitglieder haben. Der DIHK vertritt die Interessen der deutschen Wirtschaft gegenüber der Bundespolitik und den europäischen Institutionen und betreut und koordiniert darüber hinaus das Netzwerk der Deutschen Auslands-handelskammern (AHKs) mit 120 Standorten in 80 Ländern weltweit.

Kurzeinschätzung: Der DIHK unterstützt die Pläne zur verbindlichen Aufstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen von Kreditinstituten und Finanzgruppen, hält jedoch weitergehende Schritte in Form einer Aufspaltung von Banken für nicht zielführend.

Grundlegende Anmerkungen

Finanzmarktstabilität ist Grundvoraussetzung für Wachstum, Investitionen und Beschäftigung. Der DIHK unterstützt deshalb grundsätzlich das Anliegen des Gesetzesentwurfs, die Transparenz und die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu erhöhen. Strengere Finanzmarktregeln können Transparenz und Qualität schaffen sowie die Gefahr zukünftiger Krisen mindern. Jedoch bedarf es einer international abgestimmten Regulierung mit Augenmaß, die auf einer umfassenden Analyse von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen basiert. Insbesondere sind die direkten und indirekten Auswirkungen auf die Finanzierung der Realwirtschaft zu berücksichtigen – speziell für kleine und mittlere Unternehmen. Dabei sollten bereits vorhandene Regulierungen auf europäischer und nationaler Ebene berücksichtigt und aufeinander abgestimmt werden. Bereits heute zeigt sich, dass es Inkonsistenzen zwischen einzelnen regulatorischen Maßnahmen (z. B. CRD IV, AIFM, EMIR, Solvency II) gibt, deren Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Entwicklung nicht abschätzbar sind. Dieser Gedanke wurde auch durch die Europäische Kommission aufgegriffen und wird im Grünbuch zur Langfristfinanzierung aktuell untersucht. Es ist richtig und wichtig, dass die Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten legislativ vorangetrieben wird. Der Einsatz von Steuergeldern zur Rettung von Banken muss vermieden werden. Ein Gesetzesvorschlag der EU-Kommission wird für den Spätsommer erwartet. Daher ist ein nationaler Alleingang nicht angebracht. Um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, sollten die Ergebnisse der auf EU-Ebene laufenden Analysen abgewartet werden. Der DIHK unterstützt die Vorschläge zur Abwicklungs- und Sa-

nierungsfähigkeit von Kreditinstituten und Finanzgruppen, hält aber die Einführung eines Trennbankensystems für nicht zielführend und mit hohen Kosten für die Unternehmen verbunden.

Zu den Punkten im Einzelnen:

1.) Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen

Es ist unabdingbar, dass an einer Lösung für das „too big to fail“-Problem als Lehre aus der letzten Finanzmarktkrise gearbeitet wird. Dazu gehört auch die Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen, die sowohl durch das Financial Stability Board (FSB) als auch durch die EU-Kommission konkretisiert wurden. Der DIHK unterstützt die Vorschläge zur Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen bei potentiell systemgefährdenden Kreditinstituten und Finanzgruppen, die an die Komplexität der Institute angelehnt sind. Es ist richtig, dass die BaFin im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank anhand eines qualitativen und quantitativen Kriterienkatalogs die potentielle Systemgefährdung festlegt. Die vorgeschlagenen Inhalte und Maßnahmen bezüglich der Sanierungs- und Abwicklungspläne gehen in die richtige Richtung, jedoch ist der Einführungszeitpunkt zu ambitioniert.

2.) Aufspaltung von Banken

Konkret wird im Gesetz vorgeschlagen, dass Einlageninstitute (CRR-Kreditinstitute) keine Geschäfte auf eigene Rechnung machen dürfen, wenn die betreffenden Handelsaktivitäten den Wert von 100 Mrd. Euro oder 20% der Bilanzsumme übersteigen. Außerdem wird den CRR-Kreditinstituten untersagt, Kredit- und Garantiegeschäfte mit Hedgefonds oder AIF im Sinne des Kapitalanlagegesetzbuches zu machen. Die Geschäfte sollen nur dann erlaubt sein, wenn diese in ein wirtschaftlich, organisatorisch und rechtlich eigenständiges Finanzinstitut ausgelagert werden.

Der DIHK lehnt die gesetzlich angeordnete Aufspaltung von Banken ab.

Der Lösungsansatz setzt an der falschen Stelle an und ist ein harter Eingriff in die Geschäftspolitik der Banken und ordnungspolitisch äußerst fragwürdig. Der DIHK hat wiederholt auf die Bedeutung des Universalbankensystems in Deutschland hingewiesen. Das Universalbankenprinzip ist hierzulande eine historisch gewachsene, etablierte und wichtige Stütze der sozialen Marktwirtschaft. In dieser Tradition ist es sicher richtig zu fordern, die Finanzwirtschaft solle der Realwirtschaft wieder „dienen“. Allerdings ist die Annahme falsch, die Realwirtschaft würde durch einen Strukturbruch hin zu einem Trennbankensystem nicht belastet. Daher hatte der DIHK zusammen mit acht weiteren Spitzenverbänden im Januar 2013 in einer gemeinsamen Erklärung vor den negativen Auswirkungen eines Trennbankensystems auf die Unternehmensfinanzierung und das Risikomanagement der Realwirtschaft gewarnt. **Die Wirtschaft ist auf Lösungen „aus einer Hand“ angewiesen.**

3.) Die Kosten für die Wirtschaft sind nicht prognostizierbar

Im Hinblick auf das Ziel der Erhöhung der Finanzmarktstabilität hält der DIHK daher den im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Weg zur Abschirmung von Eigenhandel und anderen Handelsge-

schäften der Kreditinstitute vom Kundengeschäft für den falschen Weg. Für mehr Stabilität auf den Finanzmärkten ist eine bessere Regulierung notwendig – viele Regulierungsvorhaben wurden auf europäischer Ebene verabschiedet oder sind in der Konsultation. Aber die Einführung eines Trennbankensystems geht letztlich an der Ursache der letzten Krisen vorbei.

Die Finanzkrise 2008/2009 zeigte doch, dass gerade Spezialbanken nicht ohne Konsequenzen für den gesamten Finanzsektor abgewickelt werden können, auch wenn keine Verbindung zu anderen Instituten vorlagen. ***Universalbanken waren es, die aufgrund ihrer breiten Aufstellung und der Quersubventionierung von unterschiedlichen Geschäftsbereichen eine höhere Risiko- und Ertragsdiversifizierung aufwiesen, die stabilisierend wirkte.***

Eine gesetzlich angeordnete Aufspaltung von Banken würde dazu führen, dass Doppelstrukturen aufgebaut werden und die Konzentration im Bankensektor zunimmt, wenn Finanzinstitute nach der Aufspaltung nicht mehr auf allen ursprünglichen Geschäftsfeldern tätig sind. Das führt schließlich dazu, dass das für Unternehmen wichtige Produktangebot sinkt. Sollten die Banken ihr abzutrennendes Geschäft dennoch unter dem Dach einer Holding fortführen, so müsste nach dem Gesetzesentwurf diese Einheit sich eigenständig refinanzieren. Die höheren Refinanzierungskosten würden insbesondere die exportorientierten Unternehmen treffen, die auf Lösungen aus einer Hand, vom Kreditgeschäft bis zur Absicherung, angewiesen sind. Gerade Deutschland mit einem großen Anteil an Universalbanken hätte einen hohen Anpassungsaufwand im Bankensektor zu verkraften, deren Kosten am Ende die Unternehmen und Verbraucher zahlen müssten. Die von dieser Regelung betroffenen Institute sind in Deutschland führend im internationalen Absicherungs- und Investmentgeschäft. Wenn diese Banken diese Dienstleistungen nicht mehr oder nur zu deutlich höheren Kosten durchführen könnten, müsste der Mittelstand auf Auslandsbanken zurückgreifen, deren Geschäftsmodell häufig nicht mit dem deutscher Banken zu vergleichen ist. Sollte Deutschland eine europäische Regelung vorwegnehmen, würden die genannten Kostennachteile die Banken zusätzlich im internationalen Wettbewerb schwächen.

Eine klare Abgrenzung von „gut“ und „schlecht“ ist kaum möglich.

Die Geschichte zeigt, dass ein Eingriff in die nationalen Bankenstrukturen die Finanzmarktstabilität nicht erhöht, denn eine klare Abgrenzung von Produkten in „gut“ und „schlecht“ ist nicht möglich. Jedes Produkt kann, im Übermaße genutzt, Krisen auslösen. So lag z. B. die Ursache der spanischen Bankenkrise im klassischen Immobilienkreditgeschäft und nicht im Investmentbanking.

Finanzkrisen entstehen aufgrund kollektiver Fehlbewertungen seitens der Marktteilnehmer, lückenhafter Regulierung und fehlerhafter Aufsicht - letztlich aufgrund einer nicht ausreichenden Haftungsmasse. Das Problem löst kein Trennbankensystem. Auch im Rahmen eines Trennbankensystems wird die Schieflage von großen Instituten das Vertrauen in anderen Bereiche des Finanzsektors beeinträchtigen - die Lehman-Pleite z. B. störte den weltweiten Interbankenmarkt, auch wenn Institute davon nicht betroffen waren. Viel wichtiger ist daher der im Gesetzesentwurf verfolgte Ansatz zur Erhöhung der Sanierungs- und Abwicklungsfähigkeit von systemrelevanten Finanzinstituten. Glaubhafte Insolvenzmöglichkeiten für Banken sind die beste Prävention.

Angesichts der seit Beginn des 20. Jahrhunderts rückläufigen Eigenkapitalquoten von Banken ist die Frage der Krisenresistenz eben nicht eine Strukturfrage, sondern eine Frage der Insolvenz mög-

lichkeit und der Ausstattung mit Eigenkapital. Letzteres wurde im Rahmen von Basel III zu Recht angegangen.

Den Weg besserer Risikovorsorge halten wir daher auch im Zusammenhang mit Krediten an Hedgefonds und AIF für sachgerechter als ein Verbot.

Hedge Fonds und AIF ergänzen die Finanzmärkte und sind gerade in Märkten (z. B. Zukunftstechnologien), die mit hohen Risiken verbunden sind, wichtige Kapitalgeber. Daher sollten auch weiterhin besicherte Geschäfte erlaubt sein. Um das Risiko dieser Geschäfte zu reduzieren, können neben der Eigenkapitalunterlegung auch die Anforderungen an die zu stellenden Sicherheiten erhöht werden. Dies kann z. B. durch höhere Sicherheitsabschläge in der Bewertung erfolgen. Ein Verbot halten wir nicht für den richtigen Weg. In diesem Kontext unterstützen wir die Forderung, dass der Schattenbanksektor dringend reguliert werden muss, um Ausweichmöglichkeiten aus dem regulierten Bereich zu verhindern. In diesem Jahr soll ein entsprechender Legislativvorschlag auf europäischer Ebene vorgestellt werden. Weitergehend sollte der Gesetzgeber berücksichtigen, dass noch nicht abschließend definiert ist, welche Unternehmen als alternative Investmentfonds klassifiziert werden. Dies könnte zur Folge haben, dass Unternehmen, die wichtig für Investitionen in Deutschland sind, von diesem Finanzierungskanal abgeschnitten werden könnten. Investitionen könnten so unterbleiben und die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind nur schwierig abzuschätzen.

Der Bedarf an Absicherungsgeschäften der Wirtschaft wird im Gesetzesentwurf gesehen.

Dies schlägt sich darin nieder, dass die Anschaffung und Veräußerung von Finanzinstrumenten auf eigene Rechnung als Dienstleistung für andere sowie das „Market Making“ erlaubt sein sollen. Es sei angemerkt, dass Banken unter Umständen nicht den kompletten Bedarf der Unternehmen an Absicherungsgeschäften durchführen könnten, da ihnen eigene Absicherungsgeschäfte mit anderen Finanzinstituten zur Risikodiversifizierung untersagt werden würden. Anstatt eines Verbots gibt es andere Instrumente, z. B. die Eigenkapitalunterlegung, die Missbrauch verhindern können und für die Wirtschaft deutlich verträglicher wären.

Zusätzlich ist geboten, die gerade im Verlauf der letzten Jahrzehnte besonders stark zunehmende Verknüpfung zwischen Banken und Staat zu reduzieren.

Gerade die Euro-Schuldenkrise zeigt, dass es hier Regulierungsbedarf auf europäischer Ebene für EU-Mitgliedsstaaten gibt. Doch der Staat holt sich durch falsche Regulierung fragwürdige Unterstützung in der Krise: Banken und Versicherer müssen für Staatsanleihen kein Eigenkapital unterlegen – weder unter Basel III noch unter Solvency II. Die nach wie vor fehlende Eigenkapitalunterlegung sorgt dafür, dass die Anlage in Staatsanleihen lukrativer ist als z. B. das Geschäft mit Mittelstandskrediten. Diese Privilegierung und das nicht vorhandene Risikokapital beim Staatsanleiengeschäft haben im Rahmen der Euro-Staatsschuldenkrise zu Bankenschiefen geführt. Dieser Mangel in der Finanzmarktregulierung muss behoben werden.

Ansprechpartner im DIHK:

Dr. Alexander Schumann, schumann.alexander@dihk.de

Sebastian A. Schütz, schuetz.sebastian@dihk.de