



**Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung**  
**World Economy, Ecology & Development**

# Ein Papiertiger

**Stellungnahme zum**  
**„Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung**  
**der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“**

**Hearing des Finanzausschusses im Deutschen Bundestag**  
**22. April 2013**

## **Zusammenfassung**

Positiv an dem Gesetzentwurf ist, dass die Bundesregierung sich damit endlich einem zentralen Problem der Finanzmarktreformen zuwendet: der Bankenstruktur. Mit dem Versuch, Eigenhandel, Kreditvergabe an Hedgefonds etc. vom konventionellen Geschäftsbanking zu trennen, sowie Leerverkäufe und CDS unter bestimmten Bedingungen zu verbieten, erkennt und anerkennt sie, dass bestimmte spekulative Geschäftsmodelle und Akteurstypen schädlich sind und dass der Staat regulierend eingreifen muss - bis hin zu Verboten. Im Vergleich zu Zeiten, wo die Meinung vorherrschte, Finanzmärkte seien effizient und könnten sich selbst regulieren, ist dies ein Fortschritt.

Positiv ist auch, dass die Bundesregierung eine Vorreiterrolle – gemeinsam mit Paris - übernimmt, selbst wenn dabei wahltaktische Überlegungen im Spiel sein sollten. Dadurch entsteht politische Dynamik gegenüber der Trägheit von EU-Prozessen – vorausgesetzt freilich, der Entwurf ist offen für spätere und weitergehende Regeln auf EU-Ebene.

Der Vorschlag, Fahrlässigkeit im Bankmanagement strafrechtlich zu ahnden ist zu begrüßen. Allerdings kommen die Vorschläge sehr spät, sind lückenhaft und bleiben weit unter dem, was der Problemstand erfordert. Vor allem der Vorschlag zur Abtrennung riskanter Geschäfte ist ein Papiertiger.

Zudem erzeugt die vorliegende Variante des Trennbankensystems neue Probleme, die die ursprünglichen Absichten konterkarieren: indem Risiken in neue Strukturen verschoben werden, verschwinden sie nicht. Um das Hauptmotiv von Spekulation, d.h. überdurchschnittliche Profite, zu realisieren, dürfte es in den neuen Handelseinheiten zu erhöhter Risikobereitschaft und zu einer Ballung von Risiken kommen, die die systemische Stabilität bedrohen.

Daraus folgt nicht, die bestehenden Strukturen zu bewahren. Vielmehr müssen Reformen weiter ausgreifen, insbes. die systemrelevanten Institute auf Systemverträglichkeit herunterschrumpfen und Komplexität und Interdependenzen so reduzieren, dass das Gesamtsystem wieder politisch beherrschbar wird.

## **1. Trennung von Investmentbanking und konventionellem Bankgeschäft**

Der Vorschlag Eigenhandel, Kreditvergabe an Hedgefonds etc. vom konventionellen Bankgeschäft zu trennen, sowie Leerverkäufe und den Handel mit *Credit Default Swaps* (CDS) unter bestimmten Bedingungen zu verbieten (Artikel 2 des Gesetzesentwurfs) ist von der Grundidee her geeignet, Spareinlagen zu schützen, das Risiko eines Bail-out von Banken durch die Steuerzahler zu vermindern und damit einen Beitrag zur Erhöhung der Finanzmarktstabilität zu leisten. Die Bundesregierung erkennt und anerkennt damit, dass bestimmte spekulative Geschäftsmodelle und Akteurstypen schädlich sein können.

Zugleich hat sie dadurch begonnen, sich von der Illusion zu verabschieden, das deutsche Universalbankensystem sei die optimale Bankenstruktur. Damit ist ein richtiger Schritt in Richtung Umstrukturierung des Bankensektors getan.

Allerdings bleibt der Entwurf bereits auf den ersten Metern des Weges stecken.

### **1.1. Beibehaltung der Holding - fauler Kompromiss mit Nebenwirkungen**

Dass zwar die Abtrennung spekulativer Geschäftsmodelle vorgeschrieben wird, diese aber nach wie vor unter dem Dach der gleichen Holding möglich sind, ist inkonsequent und kontraproduktiv. Zwar ist die ökonomische und juristisch saubere Trennung der beiden Bereiche durchaus möglich, aber solange die gemeinsame Holding besteht, dürfte dies dazu führen, dass eine Konzentration der Geschäftspolitik der Holding auf die neuen Handelseinheiten stattfindet, da dort die größeren Profite möglich sind. Das konventionelle Kreditgeschäft für KMU und Haushalte, das Einlagengeschäft für Sparer etc. wird dagegen vernachlässigt werden, ebenso die Qualität des Services wird. Das führt zu volkswirtschaftlich unerwünschten Effekten.

Dies gilt umso mehr, als auch die neuen Handelseinheiten nach wie vor im Einlagengeschäft tätig sein dürfen. Die Beibehaltung der Holding als gemeinsames Dach für Spekulation und konventionelles Banking ist daher inkonsequent und verfehlt das, was ökonomisch geboten ist.

### **1.2. Verbot des Eigenhandels verfehlt den größten Teil riskanter Geschäfte**

Der Eigenhandel der deutschen Banken ist nach der Krise stetig zurückgegangen und spielt heute am Gesamtanteil des riskanten Spekulationsgeschäfts eine relativ geringe Rolle. Die Deutsche Bank behauptet sogar, den Eigenhandel ganz eingestellt zu haben. Würde diese Behauptung zutreffen, fiel ausgerechnet dieses Institut gar nicht unter diesen Teil des Gesetzes. Auch wenn die Glaubhaftigkeit von Aussagen der Deutschen Bank fragwürdig ist, so verweist das grundsätzlich auf die Schwäche des Gesetzesentwurfs: wenn jetzt nur der unbedeutendere Teil der spekulativen Geschäfte verboten wird, verfehlt der Entwurf den größten Teil der Problemlage und steht im Widerspruch zu der eigenen richtigen Einsicht der Bundesregierung in die Gefährlichkeit dieser Aktivitäten.

Die Bundesregierung fällt damit zugleich im entscheidenden Punkt hinter den *Liikanen-Bericht*, der die vollständige Abtrennung des Spekulationsgeschäfts und nicht nur die des Eigenhandels vorsieht.

### **1.3. Eingrenzung auf Großbanken – Selbstkastration der Regulierung**

Obwohl die Bundesregierung mit ihrem Entwurf die Schädlichkeit bestimmter Geschäfte und Akteure anerkennt, schränkt sie mit den Größenvorgaben – Eigenhandel ab 100 Mrd. Euro bzw. 20% der Bilanzsumme (Art. 2, Abs. 3) die Wirksamkeit des Gesetzes wieder drastisch ein. Demnach werden maximal drei Institute oder möglicherweise sogar nur eines von dem Gesetz erfasst. Die anderen dürfen Business as usual betreiben.

Angesichts der Vernetztheit und Komplexität im Finanzsystem können auch Institute, die unterhalb der 100 Milliarden-Schwelle liegen systemrelevant sein oder werden. Es ist unter den gegenwärtigen Bedingungen niemandem möglich, wirklich genau vorherzusehen wo im Krisenfall Dominoeffekte auftreten.

Abgesehen von den in Punkt 1.2. erwähnten Einwänden ist daher die 100 Milliarden-Grenze eine weitere Einschränkung der Wirksamkeit einer Trennung von spekulativem und Geschäftsbankensektor. Sie macht den Gesetzentwurf in seinem Kernbereich zum Papiertiger.

#### **1.4. Das Dilemma aller Trennbankenkonzepte**

Aber selbst wenn der Vorschlag der Bundesregierung eine wirklich konsequente Abtrennung aller spekulativen Geschäfte vornähme, wäre auch dies nur eine Teillösung der Strukturprobleme im Bankwesen. Zwar würde die Verwundbarkeit des Geschäftsbankensektors damit verringert – ein durchaus positiver Effekt – aber insgesamt wird die Finanzmarktstabilität dadurch nicht erhöht. Die Risiken, die von den spekulativen Geschäftsmodellen des Investmentbankings für das Gesamtsystem ausgehen bleiben unverändert bestehen. Wie der Fall von *Lehman Brothers*, die eine reine Investmentbank war, zeigt, verschwinden die Probleme nicht, wenn man sie in eine gesonderte Einheit auslagert.

Mehr noch, die Trennung kann ungewollte Nebenwirkungen haben:

- da der spekulative Sektor höhere Profite verspricht, zieht er übermäßig Investitionen an, die in der Realwirtschaft fehlen. Dieser Absorptionseffekt führt auf Dauer zu struktureller Unterinvestition in der Realwirtschaft und ist eines der Erzübel des Finanzkapitalismus, wie er sich in den letzten Jahrzehnten herausgebildet hat.
- Die Abtrennung kann bei Politik und Aufsicht dazu führen, sich in falscher Sicherheit zu wiegen. In dem Gefühl, mit der Trennung das Bail-out Problem gelöst zu haben, wird unterschätzt dass die Stabilität des Gesamtsystems unvermindert oder sogar noch zusätzlich gefährdet ist.
- Im Gegenzug wird die Trennung auf den Märkten als Signal verstanden, es im Investmentbanking jetzt erst recht richtig krachen zu lassen und wieder erhöhte Risiken einzugehen. Insofern kann die Trennung die systemischen Stabilitätsrisiken sogar noch erhöhen, wenn Regulierung sich nur auf sie beschränkt.

Diese Einwände betreffen alle, auch die avancierteren Varianten des Trennbankenkonzepts, von der *Volcker-Rule* über den *Vickers-Vorschlag* des „ring fencing“ bis zum *Liikanen-Report*.

Daher ist eine Erhöhung der Stabilität des Gesamtsystems nur dann erreichbar, wenn das spekulative Geschäft auf das sinnvolle Minimum schrumpft, das zum echten Hedging realwirtschaftlicher Risiken notwendig ist. Das bedeutet in der Konsequenz auch ein drastisches Schrumpfen der neuen Handelseinheiten bzw. des gesamten Investmentgeschäfts auf eine Größe, bei der es *small enough to fail* und so unkomplex/einfach strukturiert ist, dass es problemlos reguliert und beaufsichtigt werden kann.

## **2. Sanierung und Abwicklung**

Die Vorschläge zur Sanierung und Abwicklung von Banken sind unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen im Prinzip sinnvoll und notwendig. Probleme liegen vor allem darin, dass sie nur im Verein mit anderen Vorkehrungen, wie die Existenz eines Abwicklungsfonds ihre Wirksamkeit entfalten können. Diese sind jedoch nicht oder nicht ausreichend vorhanden.

### **2.1. Ohne Abwicklungsfonds bleibt Abwicklungsverfahren Stückwerk**

Ein Abwicklungsmechanismus für insolvente Banken ist notwendig. Insofern geht der Vorschlag der Bundesregierung hier in die richtige Richtung.

Er hat allerdings nur dann Aussicht, das *moral hazard* Problem wirklich zu lösen, wenn er mit einem entsprechenden Fonds unterlegt ist, der ein Bail out durch die Steuerzahler glaubwürdig ausschließt.

Ein solcher Fonds muss nach dem Vorbild der Sparkassen von der Finanzindustrie selbst gespeist werden. Die deutsche Bankenabgabe war auch dafür gedacht, genau diese Funktion zu erfüllen. Da die Zuflüsse aus der Bankenabgabe jedoch deutlich unter den Erwartungen liegen, besteht hier unbedingt Nachbesserungsbedarf.

Erst recht auf europäischer Ebene dürfte ein solcher Fonds in überschaubarer Zukunft unrealistisch sein. Da es dabei um die Haftungsfrage geht, rührt das Thema an einen Kernkonflikt der Eurokrise: wer bezahlt, wenn es zur Pleite kommt.

## **2.2. Ambivalenz der Sanierungspläne: Komplexität nimmt zu**

Außerdem trägt der Vorschlag zur Sanierung dazu bei, eine problematische Grundtendenz in der Entwicklung des Finanzsektors zu verstärken: die weitere Erhöhung der Komplexität. Gerade weil das Finanzsystem zu komplex geworden ist, werden die Sanierungspläne im Ernstfall nur in den Fällen funktionieren, die vorhersehbar waren. Die Zukunft ist aber immer offen. Keynes hat gerade im Zusammenhang mit Finanzmärkten und Spekulation darauf immer wieder hingewiesen.

Es ist zudem ein Grundmerkmal komplexer Systeme, dass die Störanfälligkeit mit der Komplexität zunimmt, die Voraussehbarkeit der Störung aber abnimmt. Insofern kann man sich auf die Sanierungspläne nicht verlassen. Sie können bei den Banken die Sensibilität für Risiken erhöhen, aber sie sind kein Ruhekitzchen.

Gleichzeitig erhöhen sie die Anforderungen an die Aufsicht. Abgesehen davon, dass die Aufsicht eine entsprechende Aufstockung der Ressourcen braucht, bleibt die grundlegende Konstellation zwischen Banken und Aufsicht unverändert, nämlich die von *Hase und Igel*.

Die Stresstests der europäischen Bankenaufsicht (EBA) haben gezeigt, wie schwierig es ist zukünftige Krisen einigermaßen zuverlässig vorherzusehen. Bei den Tests im Oktober 2011 wurde z.B. für die spanische BANKIA ein Eigenkapitaldefizit von 1,3 Mrd. Euro prognostiziert. Fünf Monate später waren es tatsächlich 23 Milliarden, also das 17fache! Auch die Erfahrungen mit Griechenland oder jüngst mit Zypern, wo das Defizit um ein Drittel höher ist, als ursprünglich angenommen, lassen sich nicht allein mit dem politischen Interesse an der Verniedlichung und Verschleierung der Probleme erklären. Auch hier ist die Komplexität des Systems per se eine Quelle für Irrtümer.

Diese Situation kann nur verändert werden, wenn das, was im Bankenbereich als „Innovation“ bezeichnet wird, einem Verfahren unterworfen wird, in dem:

- a. die volkswirtschaftliche Nützlichkeit der Innovation zur Voraussetzung ihrer Zulassung gemacht wird, und
- b. diese von den Banken nachgewiesen werden muss.

## **3. Strafrechtliche Verantwortung für fahrlässige Manager**

Es ist begrüßenswert, dass Bankmanager, die fahrlässig handeln, auch strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen und mit Gefängnis bestraft werden können.

Auch wenn es im Ernstfall Probleme geben dürfte, den Tatbestand der Fahrlässigkeit nachzuweisen, setzt die Regelung einen Anreiz zu verantwortungsvollem Handeln in den Führungsetagen der Banken. Zudem ist sie eine überfällige Justierung in der gesellschaftlichen Werteordnung. Wie der Libor- und andere Skandale zeigen, hat das Klima der Liberalisierung und Deregulierung der vergangenen Jahrzehnte auch eine enorme kriminelle Energie in den Führungsetagen der Finanzindustrie freigesetzt. Daher ist der Entwurf ein Signal dafür, dass es sich bei solchen Machenschaften nicht um Kavaliersdelikte handelt.

Der Entwurf stärkt das Verursacherprinzip und signalisiert in die Gesellschaft hinein, dass wer anderen fahrlässig Schaden zufügt, dafür zur Verantwortung gezogen werden kann. Was für Lokführer gilt, muss auch für Bankmanager gelten!