

Betreff: Öffentl. Anhörung 16.06.2010
Von: Dr. Bernd Lüthje <dr-bernd.luethje@web.de>
Datum: Wed, 9 Jun 2010 16:24:33 +0200
An: <finanzausschuss@bundestag.de>

Dr. Bernd Lüthje
Röötberg 10, 22397 Hamburg
T. 040-24827131, F. 040-25316987
dr-bernd.luethje@web.de

09. Juni 2010

Deutscher Bundestag

Finanzausschuß

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der geänderten Bankenrichtlinie und der geänderten Kapitaladäquanrichtlinie“ – Drucksache 17/1720 – am Mittwoch, dem 16. Juni 2010

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Anhörung danken ich Ihnen. Gerne nehme ich zu dem Gesetzentwurf vorab schriftlich Stellung.

Der Gesetzentwurf ist abzulehnen.

Der Gesetzentwurf (*im folgenden Entwurf*) wird die Aufsichtsbehörden nicht „in die Lage versetzen, künftig Fehlentwicklungen zu verhindern und die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems gegenüber Marktverwerfungen zu erhöhen“ (S. 1). Vielmehr wird der Entwurf das Kreditwesengesetz (KWG) weiter komplizieren, seine Befolgung immer mehr verunmöglichen, weitere Umgehungsmöglichkeiten eröffnen und den Zeitraum zur nächsten Finanzkrise in Deutschland verkürzen. Ohne eine entscheidende Neuordnung des aufsichtsrechtlichen Regelwerkes, vor allem des KWG, ist mit der nächsten schweren Krise in Deutschland im Juli 2012 zu rechnen.

Nicht befolgbares Anweisungs- und Organisationsrecht.

Kein Vorstandsmitglied, kein Geschäftsleiter kann schon seit längerem nicht mehr begründet erklären, er kenne, beherrsche und befolge immer das KWG, wozu die Solvabilitätsverordnung, die Groß- und Millionenkreditverordnung, die Liquiditätsverordnung, die Anzeigenverordnung und die Mindestanforderungen an das Risikomanagement gehören – zur Zeit 680, nach Ergänzung mit dem Entwurf 730 eng bedruckte Seiten. Aber er muß sie kennen, durchgearbeitet haben, sie befolgen, jederzeit danach handeln. Wenn nicht: Entfernung aus der Position.

Mit Kenntnis und persönlichem Befolgen ist es nicht getan. Die Vorstände und Geschäftsleiter sind einzeln und zusammen im Organ dafür verantwortlich, daß alle Vorschriften operativ ohne Verzögerungen und ohne Abstriche im Finanzinstitut umgesetzt werden. Sie sind verantwortlich dafür, daß jeder Mitarbeiter das rechtliche Regelwerk genau einhält. Die Aufsichts- und Verwaltungsräte müssen dieses alles kontrollieren, also die Regelwerke ebenfalls zumindest genau kennen, um deren Einhaltung zu überwachen.

Gesetze müssen befolgt und eingehalten werden können – und zwar so, daß nicht erst der Text zusammen mit vielen Sachverständigen interpretiert und die Auslegung dann mit der Aufsicht abgestimmt werden muß, um verbindlich zu sein. Das KWG-Werk in seiner heutigen aufgeblähten Fassung ist nicht mehr anwendbar, also auch nicht mehr kontrollierbar. Der Entwurf wird Anwender und Kontrolleure weiter in die Irre führen. Ein Beispiel: Die neuen §§ 1b, 18a und 18b KWG-Entwurf sind Detailanweisungen für das Verbriefungsgeschäft, also direkte Eingriffe in die Geschäftsverantwortung der Bankleiter (S. 7 – 9, 22 – 26 des Entwurfes). Sind

Abweichungen möglich ? Ist das althergebrachte Konsortialgeschäft noch erlaubt ? Müssen neue Konstruktionen von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) genehmigt werden ? Muß Kapitel 6 „Verbriefungen“ in der Solvabilitätsordnung nicht neu gefaßt werden ? Müssen deren derzeitigen §§ 225 bis 268 (gut 41 Seiten) nicht auch dem Bundestag zur Beschlußfassung vorgelegt werden, da er im Entwurf doch über die grundlegenden, sehr detaillierten Vorschriften und Handlungsanweisungen für zukünftige Verbriefungen entscheidet ? Muß der Deutsche Bundestag nicht überhaupt die für die Banken entscheidenden Verordnungen zum KWG beschließen, da ja deren Nicht-Einhaltung wie auch die Verstöße gegen das KWG eine systemische Krise und damit Staatsinterventionen und –hilfen auslösen können ?

Grundlegender Fehler im Ansatz.

Allgemein wird gesagt, daß Bundestag und Bundesregierung gegen Beschlüsse des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, der EU-Kommission oder anderer zwischenstaatlicher Einrichtungen und Konferenzen, wie der G 20, nicht handeln könnten. Warum nicht ? [Be-kanntestes Beispiel: Die USA haben bis heute nicht Basel II national umgesetzt, um in ih-rem Banken-Binnenmarkt handlungsfähig zu bleiben.] Und: Die negativen Folgewirkungen der seit Mitte 2006 anhaltenden Finanzkrise für die Wirtschaft und für die Gesellschaft in Deutschland sind mit nationalen Maßnahmen abgewehrt worden. Es ist also möglich, national das aufsichtsrechtliche Regelwerk zu reformieren, wieder anwendbar zu machen und sich dafür Zeit zu nehmen, also von der Regulitis der Aufsehervereinigungen und –verbände abzukoppeln. Die von diesen laut Entwurf zugestandene längere Übergangsfrist bis 2012 - bis dahin soll die laufende Finanzkrise beendet worden sein (Woher wissen die Aufseher das ?) – kann national verlängert werden, um in Ruhe das Regelwerk, vor allem das KWG neu zu fassen.

Die Bundesregierung geht mit ihrem Entwurf nicht auf die Kernproblematik der laufenden Finanzmarktkrise ein. Genau so wenig hat es ihre Vorgängerin getan. Ohne eine Lösung jetzt wird die nächste Finanzkrise nicht verhindert, sondern das Intervall bis dahin nur verkürzt. Hierzu verweise ich auf meine bisherigen Ausführungen (vgl. Internet), insbesondere aber auf das am 16. April 2010 in Berlin vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Vorsitzende Prof. Dr. Claudia M. Buch, Tübingen, vorgelegte Gutachten „*Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise*“, für das Prof. Dr. Martin Hellwig, Bonn, die Federführung hatte.

Modellbasierte Steuerung auf den Prüfstand.

Der Analyse des Beirates stimme ich zu. Sie bestimmt die Defizite von Bankenregulierung und Bankenaufsicht im Vorfeld der laufenden Krise: Bei der Initiierung und Verbriefung von Hypotheken, beim Fehlen jeglicher Aufsicht über Hedge Fonds, Zweckgesellschaften und Investmentbanken, bei ungeregelten und unbeaufsichtigten Verpflichtungen der Banken gegenüber ihren Zweckgesellschaften, bei zu geringem, an 1 – 3 % der Bilanzsummen gehendes Eigenkapital - eines der voraussehbaren Ergebnisse des Basel II-Regimes, wie ich meine -, damit kaum Polster gegen Kursverluste und Wertberichtigungen / Abschreibungen, wie zu ergänzen ist. Die vom Basler Ausschuß ausgehenden, jetzt im Entwurf der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen fügten sich „nahtlos ein in eine Tradition der Entwicklung und Verfeinerung der Eigenkapitalregulierung im Diskurs der Aufseher und der Regulierten, ohne daß eine theoretische oder empirische Analyse zur Wirkungsweise der vorgesehenen Maßnahmen geliefert würde.“ (S. 6 des Gutachtens).

In dem Gutachten wird die Wirkungsweise der bisherigen Aufsichtsregeln kritisiert. Dieses gilt in der Hauptsache für die Regulierung und damit für die Steuerung durch die Aufsicht mit Hilfe modellbasierter Ansätze und eigen-berechneter Risikomodelle der Banken, „ohne daß vorher theoretisch oder empirisch untersucht worden wäre, wie sich diese Form der Regulierung auf die einzelne Bank und auf das Finanzsystem insgesamt auswirken würde“ (S. 14 des Gutachtens). Die Folgen des herrschenden Regimes aber sind bekannt: Bilanzsummen kletterten teilweise auf das 40- oder 50-fache des Eigenkapitals mit zwei „fatalen Auswirkungen“: „Zum einen kann ein Risiko, an das man nicht gedacht hat und das daher auch nicht in den bankinternen Modellen berücksichtigt wurde, sehr schnell die Solvenz einer Bank gefährden, wenn deren Eigenkapital nur 2% oder 2,5 % der Bilanzsumme ausmacht. Zum anderen muss die Bank auf eine Eigenkapitallücke durch Veräußerungen von Vermögenswerten in Höhe des Vierzig- oder Fünfzigfachen der Eigenkapitallücke reagieren; die Prozyklizität der Eigenkapitalregulierung wird dadurch extrem gesteigert.“ (S.14 des Gutachtens)

Die Einführung mathematischen Denkens und daraus resultierender methodischer Aufsichtsarbeit, so in den modellbasierten Ansätzen, hat bei Aufsehern und ihren Kunden, eben den beaufsichtigten Finanzinstituten, zu der Irrmeinung geführt, mit der Schaffung mathematischer Modelle für Einzelgeschäfte und deren Steuerung darüber seien alle Risiken abzuschätzen und zu kalkulieren – dieses in die Zukunft hinein. Mit der Mathematik kann der Mensch sehr viel leisten, aber nicht in die Zukunft hineinsehen. Die Mathematik- wissenschaft legt gegenüber den Bankpraktikern deshalb wert auf drei Richtigstellungen: (1) Sie arbeitet mit Annahmen; diese kann man jederzeit verändern. (2) Die Simulation wie die Modellierung arbeiten ex-post, nicht ex-ante. (3) Die

Zukunft besteht, vereinfacht ausgedrückt, aus unendlich vielen Wahrscheinlichkeiten. Die ratinggestützten Modellierungen sollten deshalb klaren Eigenkapitalanforderungen, unterschiedlich für Laufzeiten und Geschäftsarten sowie Produkten, weichen. Frühere positive Erfahrungen sind noch nicht verschüttet und sollten genutzt werden. Die Vorschriften zu § 10, 10a – 10c KWG (Eigenmittel, 30 Seiten eng gedruckt) sollten entsprechend und im Sinne von Lesbarkeit / Verständnis überarbeitet werden, bevor die zusätzlichen Vorschriften des Entwurfes auf S. 14 – 20 hinzugefügt werden.

Nationale Denkpause erforderlich.

Die Beratung des Entwurfes sollte der Deutsche Bundestag nutzen, eine Denkpause einzulegen. Wenn auch die Wissenschaft, wie zum Beispiel das vorher dargelegte Gutachten, mit ihren Analysen und Vorschlägen acht bis zehn Jahre zu spät kommt, so liegen inzwischen ausreichende politische und wissenschaftliche Analysen für eine Reformdiskussion vor. Schon 1999 bei Einführung von Basel II waren die grundlegenden Probleme des neuen Systems klar; sonst hätten ja auch nicht so viele Praktiker die legalen Möglichkeiten und Umgehungsformen ausgenutzt. Es reicht nicht aus, zu versuchen, diese zu verhindern und zu schließen, wie im Entwurf punktuell angestrebt wird. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen werden nur neue, dann wiederum legale Umgehungsmöglichkeiten geschaffen. Die Bank wird von der Bundesregierung nicht als Einheit gesehen, sondern es wird nach wie vor die Trennung von Markt-/Wertpapier- und Kreditrisiken, Handels- und Anlagen-/Kreditbuch beibehalten. Dabei wird nur der bilanziellen, nicht aber der Gesamtsicht gefolgt. Dazu drei beispielhafte Erinnerungen: (1) Subprimes waren Wertpapiere, verursachten geringe Eigenkapitalbindung; (2) Kredite an Kunden jenseits der bank-internen Risikoklasse 3 führen entsprechend dem Einraten zu steigenden Eigenkapitalkosten; (3) Staatskredite in EU-Länder dagegen zu keinen, ob der Staat schwach ist oder nicht. (1) bis (3) sind von der Bilanz her gesehen und ratingmodelliert !

Der Fehler des Entwurfes liegt nicht nur im Ansatz, sondern auch in der Methode. Die Aufseher in Basel und in der EU, aber auch zu Hause arbeiten hinter der laufenden Krise her. Sie versuchen rechtlich die von ihnen erkannten Regulierungslücken zu schließen; dieses in dem Glauben, damit die laufende Krise aufzuarbeiten und eine nächste zu verhindern, so wie es der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf vom 07. Mai 2010 unter Ziff. 6 (S. 96) aufgenommen hat. Auf S. 45 sagt die Bundesregierung, daß mit dem Entwurf „die ersten Erkenntnisse über das Entstehen der Finanzmarktkrise verarbeitet“ werden, ohne sie zu benennen.

Die Sorge, daß mit dem Entwurf neue legale Umgehungsmöglichkeiten geschaffen werden, findet sich durchgehend und führt zu ausufernden Bestimmungen. Beispiele: (1) S. 57 in der Begründung zu § 2a KWG: „Darüber hinaus hat das übergeordnete Institut durch vereinbarte Durchgriffsrechte sicherzustellen, daß die Einbeziehung der nachgeordneten Institute und deren Risiken in die Prozesse zur Identifizierung, Beurteilung, Steuerung, Überwachung und Kommunikation auch effektiv gewährleistet und insoweit die Wirksamkeit dieser Prozesse nicht durch gesellschaftsrechtliche Regelungen umgangen werden.“ (2) S. 68 in der Begründung zu § 13 KWG: „Die bisherige beispielhafte Aufzählung erweist sich für die Vielfalt der zu beurteilenden Sachverhalte als zu eng, auch gibt die Bankrichtlinie eine solche Begrenzung nicht vor.“

Gleiche Pflichten für alle mit fremdem Geld arbeitenden Finanz-Einrichtungen.

Es ist festzuhalten, daß die Bundesregierung mit dem Entwurf die Finanzkrise, wie sie sich zum Jahresende 2008 darstellte, abarbeitet. Denkt man diesen Gedanken weiter, wird in 2012 die Krise, Stand 2010, aufgearbeitet, wenn es bei dem bisherigen punktuellen Verfahren bleibt, rückwirkend Lücken und Umgehungsmöglichkeiten im einzelnen rechtlich zu schließen.

Bleibt es bei diesem punktuellen Vorgehen, wird die nächste Krise wieder vom Kreditsatz- und Derivategeschäft ausgehen. Die weltweit überschwappende Liquidität und die Zerteilung des globalen Finanzmarktes lassen das Wettgeschäft ungebremst weitergehen. Neben den Banken unter dem Basel-Regime, die immer strengere Eigenkapitalanforderungen und immer teurer werdende Aufsichtsregelwerke erfüllen müssen, steht eine noch größere Gruppe, die solchen Anforderungen nicht unterliegt. Sie ist einer der wichtigen Haupttreiber der laufenden und der nächsten Krise. Deshalb müßte zunächst § 1 KWG neugefaßt werden, bevor ein neuer § 1b (Entwurf, S. 7 – 9) hinzugefügt wird.

Entscheidend wäre die neue Begriffsbestimmung des § 1 KWG: „Jede Institution einschließlich der an den Finanzmärkten selbständig operierenden Finanzabteilungen von Industrie- und Handelsunternehmen, die mit fremdem Geld arbeiten, wird den bisherigen KWG-Instituten gleichgestellt, von der BaFin beaufsichtigt und muß die Anforderungen des KWG voll erfüllen.“ Somit könnte die Zerteilung des Finanzmarktes aufgehoben werden. Viele der heutigen im Zusammenhang mit Wettgeschäften vorgenommenen Absicherungsgeschäften und viele der Wettgeschäfte selbst, vor allem die von Marktteilnehmern, die keinen Finanzinstitutsstatus haben, würden entfallen. Die extrem großen Marktvolumina bei Derivaten würden sich wieder der realwirtschaftlichen Wirklichkeit annähern.

Regulierung, Bürokratie, Aufwand und Preise.

Der Entwurf (S. 1, 50) geht davon aus, daß von ihm keine finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ausgehen. Doch. Geringere Einnahmemöglichkeiten und höhere Aufwendungen infolge zunehmender Regulierung bei den Finanzinstituten bedeuten bei gleichbleibenden anderen Aufwands- und Ertragspositionen geringere Erträge und damit geringere Ertragsteuern.

Der Entwurf (S. 1, 50) geht davon aus, daß „Auswirkungen auf Kosten und Preise“ nicht zu erwarten sind. Doch. Mit Preiserhöhungen müssen infolge höherer Aufwendungen im Risikomanagement die Kunden rechnen, die im institutsinternen Rating sich jenseits der Klasse 3 befinden. Wenn diese die höheren Kreditpreise in ihren Produkten bei den Verbrauchern überwälzen können, hat dieses negative Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau.

Der Entwurf (S. 1, 51, 89 / Anl. 2a) geht von zusätzlichen Bürokratiekosten für Finanzinstitute und ihre Kunden von 134.000 € (einmalig / jährlich ?) und zusätzlich von „weniger als 100.000 Euro jährlich“ aus. Beide Angaben sind nicht belegt.

Allein in der deutschen Bankwirtschaft schätze ich die höheren IT-Aufwendungen infolge der Entwurfsanforderungen auf 30 Mio. € p.a., incl. Programmierung der komplizierteren aufsichtsrechtlichen Anforderungen und der Vorschriftenkumulierung, beispielsweise in den § 13 KWG- und § 18 KWG-Komplexen und zwischen ihnen. Die höheren Personalaufwendungen schätze ich auf 50 Mio. € p.a., die weiteren Aufwendungen auf 53 Mio. € p.a. (ohne Preissteigerungen). Für diesen Teil der Aufwendungen wurde die 60 : 40-Regel angewendet. Die „mangels konkreter Erfahrungen“ nur als „eine grobe Schätzung“ vorgegebene Berechnung des Entwurfes (S. 3) sollte vor seiner weiteren Beratung an Hand von einer 100er Stichprobe in den kreditwirtschaftlichen Gruppen incl. Spezialkreditinstituten genauer abgegriffen werden. Mit der 100er Stichprobe würde eine Annäherung auf 90 % erreicht werden.

Das von der Bundesregierung benutzte Argument „mangels konkreter Erfahrung“ ist falsch. BaFin und Deutsche Bundesbank verfügen über für die Berechnung erforderlichen Unterlagen, um zumindest realistische Näherungswerte zu ermitteln. Eine 100er Stichprobe wäre aufwendiger, aber auch genauer.

Der Entwurf schafft erhebliche neue Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger, weil die Anzahl der Überprüfungen erhöht wird. Bei Kreditbeziehungen müssen ausführlichere Unterlagen als bisher vorgelegt werden – ohne daß damit eine bessere Risikoeinschätzung als bisher erkennbar ist. Die Aussagen auf S. 3, 51 sind falsch.

Dr. Bernd Lüthje, Hamburg