

Stellungnahme zur „Öffentlichen Anhörung“ durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags am 6. 10. 2010

„Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und gesonderten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung („Restrukturierungsgesetz“)

1. Die richtigen Lehren aus der Finanzmarktkrise ziehen

Die Finanzmarktkrise ist maßgeblich durch die privaten und stark international vernetzten Großbanken mit dem Schwerpunkt Investmentbanking sowie die kaum kontrollierbaren Megafonds (Hedge-Fonds und Private Equity-Fonds) ausgelöst worden. Gegenüber den der Wirtschaft dienenden Bankenfunktionen sind davon abgetrennt extrem spekulative Finanzinstrumente mit dem Ziel, schnell und hohe Renditen zu erzielen, produziert und eingesetzt worden. Dafür stehen die explodierten Geschäfte mit Derivaten, mit denen losgelöst von Finanzierungsaufgaben der Wirtschaft auf Preis- bzw. Kursveränderungen spekuliert wurde. Hinzukommen die vielfach verpackten, sog. strukturierten Wertpapiere auf der Basis zweitklassiger Kredite (CDO, Collateralized Debt Obligations) sowie auf der Basis von Kreditversicherungsgeschäften (CDS, Credit Default Swaps), die durch die Rating-Agenturen positiv bewertet wurden. Der von Kundenaufträgen entkoppelte Eigenhandel dieser Banken, der ohne Kontrolle in wachsendem Umfang außerbörslich, d. h. völlig unkontrolliert, getätigt wurde, entwickelte sich zum brisanten Risikobeschleuniger. Dadurch hat sich ein dramatisches Risikopotenzial auf den Finanzmärkten aufgebaut. Auf eine angemessene Risikovorsorge über ausreichendes Kerneigenkapital zum Abfangen von Verlusten wie überhaupt auf ein systemisches Risikomanagement wurde verzichtet. Dies ist auch das Ergebnis einer im internationalen Wettbewerb weltweit gewollten Deregulierung, also des Verzichts auf Spielregeln für die extrem krisenanfälligen Finanzmärkte. Insoweit liegt ein Versagen der Politik durch vielfältige Deregulierungen vor. Dieses Politikversagen geht zum einen auf die lang verbreitete Ideologie der effizienten, sich ohne Regulierungen selbst stabilisierenden Finanzmärkte zurück. Zum anderen ist massive Lobbyarbeit durch die (scheinbar) profitierenden Banken und Investmentfonds betrieben worden.

Die Finanzaufsicht konnte hier nicht funktionieren: Einerseits wurden im Zuge der Deregulierung wichtige Felder der Kontrolle entzogen. Andererseits war aber auch die Finanzaufsicht in ihren Kernbereichen aus vielen Gründen völlig überfordert und auch zu lasch.

1.2. Diese Spekulationswirtschaft, die sich von der Produktionswirtschaft außerhalb der finanziellen Sektoren getrennt hatte, musste zum Absturz der Finanzmärkte führen. Dabei blieben die Verluste bis hin zur Insolvenz nicht nur auf die betroffenen Banken beschränkt. Andere Banken wurden direkt über die Vernetzung in Mitleidenschaft gezogen. In einem sich aufschaukelnden Prozess geriet das gesamte Bankensystem in die Krise. Dies führte zum Vertrauensverlust zwischen den Banken. Ende September 2008 kam es zum Zusammenbruch des Nervensystems der alltäglichen Geldversorgung (Interbankenmarkt). Am Ende wurde auch die auf die Finanzierungsfunktionen der Banken angewiesene Produktionswirtschaft außerhalb der Finanzmärkte belastet. Durch die hoch spekulativen, unseriösen Geschäfte sind negativ externe Effekte („Drittwirkungen“) produziert worden. Einzelne Banken erzeugten wegen ihrer strategischen Stellung in der Wirtschaft Systemrisiken. Weil sie zu groß bzw. zu stark mit anderen Institutionen vernetzt waren, blieb dem Staat zur Vermeidung von Dominoeffekten nur noch die Option, diese vor dem Absturz zu retten. („too big to fail“, „too connected to fail“).

1.2. Auch auf den G 20-Gipfeln vor allem in London im April 2009 und in Pittsburgh im September 2009 ist zumindest verbal festgehalten worden: Um dieses systemische Krisenpotenzial künftig nachhaltig zu reduzieren, bedarf einer Redimensionierung der Banken und bankenähnlichen Institutionen in Richtung der Stärkung der dienenden Funktionen für die Wirtschaft, also Konzentration auf das Einlagen- und Kreditgeschäft. Paul Krugman hat diese Redimensionierung zutreffend zugespitzt: „Making banking boring“ – macht Banken wieder langweilig! Aufgestellt werden müssen strenge Spielregeln, deren Einhaltung durch eine effektive Finanzaufsicht zu kontrollieren ist: Gebote für hoch riskante Finanzmarktprodukte, ausreichende Hinterlegung mit Eigenkapital; Beschränkung des von Kundengeschäften getrennten Eigenhandels („Volker-Regel“), Erfassung aller Geschäfte in der Bilanz, Beschränkung der Verkaufs von Krediten durch die Mehrfachverpackung in strukturierte Wertpapiere. Letztlich geht es um die Abschirmung der Einlagen- und Kreditgeschäfte der Geschäftsbanken gegenüber dem hoch riskanten Investmentbanking. Es bedarf der Rückkehr zum Glass-Steagall-Act, der 1933 in den USA eingeführt. Dessen Abschaffung in den 1990er Jahren hatte explosionsartig die Expansion von Investmentbanking-Geschäften ausgelöst.

1.3. Erste Bewertung auf dem Hintergrund beschriebenen Entstehung sowie der Auswirkungen der jüngsten Finanzmarktkrise:

Der Entwurf eines „Restrukturierungsgesetzes“ setzt in der Kette der Entstehung sowie der Folgen der Finanzmarktkrise viel zu spät ein. Erst wenn eine „systemrelevante Bank“ bereits in eine „Schieflage“ geraten ist und wegen ihrer Systemrelevanz durch den Staat schnell gerettet werden muss, kommt die Neuregelung

zum Zuge. Allerdings wird zu Recht eine operative Vereinfachung der Restrukturierung vor allem gegenüber den bisherigen Eigentümern (Aktionären) vorgesehen. Das geplante Gesetz enthält jedoch keine relevanten Instrumente zur Vermeidung von Insolvenzen bzw. Beinahezusammenbrüchen von strategisch relevanten Kreditinstituten. Die vorgesehene Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung bei börsennotierten Aktiengesellschaften im Fall von Pflichtverletzungen durch die Geschäftsführung von fünf auf zehn Jahre geht in die richtige Richtung. Jedoch ist der dadurch beabsichtigte Anreiz, wegen der verlängerten Haftungsfrist existenzbedrohende Geschäfte zu unterlassen, nicht zu erkennen. Auch ist die Behauptung, eine Bankenabgabe zur Finanzierung eines Restrukturierungsfonds durch alle Kreditinstitute würde einen Anreiz, zur präventiven Vermeidung von riskanten Bankgeschäften auslösen, unhaltbar. Eher wird durch die gesicherte Rettung durch den Fonds der Anreiz höhere Risiken einzugehen, verstärkt („Moral Hazard“). Schließlich wird die insgesamt geringe Bankenabgabe auf die Kunden überwältigt (vgl. ausführlich im Kapitel 3)

So lange nicht eine grundlegende Neuordnung des Bankensystems (vgl. 1.2.) auf den Weg gebracht wird, kann auch dieser Entwurf die Insolvenzgefahr systemischer Banken grundsätzlich nicht beseitigen. Durch die monomane Ausrichtung auf die „Restrukturierung und geordnete Abwicklung von Kreditinstituten“, wird lediglich ein unsicheres System der Reparatur ohne Präventivwirkung geschaffen. Um künftige Finanzkrisen zu vermeiden und damit die Notwendigkeit der Rettung systemischer Banken zu minimieren, müssen präventiv wirkende und kontrollierte Spielregeln zugunsten der Gesamtwirtschaft sowie dem gesamten politischen Systems gesetzlich geschaffen werden.

2. Drei Hinweise zur vorgesehenen Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten

2.1. Um die Abwicklung eines systemrelevanten Kreditinstituts zu beschleunigen, sind im Verfahren zwei Stufen vorgesehen: Zuerst ein eigenverantwortliches Sanierungsverfahren auf Initiative des Kreditinstituts und dann ein hoheitlich verordnetes Reorganisationsverfahren, das sich am Insolvenzplanrecht orientiert. Gegenüber der normalerweise erforderlichen Abstimmung mit den Gläubigern über Kürzungen der Forderungen oder deren Umwandlung in Eigenkapital geht es in der zweiten Stufe darum, die Handlungsfähigkeit herzustellen, wenn die beteiligten Eigentümer (Aktionäre) nicht bereit sind, an der Reorganisation mitzuarbeiten. Anlass dazu gaben die Widerstände der Eigentümer bei der Rettung der Hypo Real Estate (HRE).

Hierzu sieht der Gesetzentwurf ein „hoheitliches Eingriffsverfahren“ vor, um systemrelevante Geschäftsbereiche der betroffenen Bank etwa in eine „Brücken-

bank“ ausgliedern zu können. Abgesehen von noch zu klärenden Details ist darauf zu achten, dass die Mitbestimmung der Beschäftigten nicht über dieses Gesetz ausgehebelt wird.

2.2. Nach den Erfahrungen mit den Boni-Zahlungen bei staatlich gestützten Kreditinstituten (bei der HRE mit einem Volumen von 25 Mio. €) muss die folgenreiche Lücke in dem vorliegenden Gesetzentwurf geschlossen werden: Derzeit wird die Entlohnung unterhalb der Vorgaben für die Vorstände bei einer Bank im Rettungsprogramm des Bundes nicht geregelt. Erforderlich ist eine Nachbesserung des Gesetzes, mit der in der Phase der staatlichen Rettung einer systemrelevanten Bank Sonderzahlungen (Boni) nicht zulässig sind.

2.3. Die im Entwurf dieses Gesetzes vorgesehene Definition der Systemrelevanz einer Bank, nach der, wenn diese zusammenbricht, andere Unternehmen im Bereich der Finanzdienstleistungen (Banken, Versicherungen und Kapitalfonds) sowie die Gesamtwirtschaft belastet werden, ist viel zu wenig operabel. Dadurch würde es der Finanzaufsicht und der Politik überlassen bleiben, die Vorgaben von Fall zu Fall festzulegen. Zur angemessenen Erfassung des Systemrisikos sollten die drei Kriterien in die Legaldefinition aufgenommen werden: (1) Die Größe des Instituts sowie der Anteil des Investmenbankings; (2) das Volumen und die Struktur der Verbindlichkeiten gegenüber anderen Instituten (Vernetzung); (3) Ersetzbarkeit der Funktionen durch andere Kreditinstitute.

3. Bankenabgabe: Fehlanreize durch eine Mini-Monstrum

Eine zentrale Säule dieses Gesetzes zur geordneten Abwicklung von maroden Kreditinstituten bildet die Einrichtung eines durch die alle Banken eigenfinanzierten „Restrukturierungsfonds“. In Grundzügen ist vorgesehen: Ohne Berücksichtigung der gegenüber der Risikoproduktion unterschiedlichen Geschäftsmodelle von Bankentypen in Deutschland zahlen alle Banken nach denselben Regeln in diesen Fonds zur Rettung systemrelevanter Banken ein. Die Bemessungsgrundlage der Bankenabgabe bildet die in der Bankbilanz ausgewiesene Summe der Passiva abzüglich des haftenden Eigenkapitals sowie der (besicherten) Verbindlichkeiten gegenüber Kunden (Einlagen). Vorgesehen ist ein progressiver Tarif. 0,02 Prozent bis zu 10 Mrd. € beitragsrelevante Passiva, 0,03 % von 10 bis 100 Mrd. € und 0,04%, wenn 100 Mrd. € überschritten werden. Positiv hervorzuheben ist die gesonderte Besteuerung der besonders risikobehafteten, außerbörslich gehandelten Derivate mit 0,00015 %. Die „Zumutbarkeitsgrenze“ sieht jedoch vor, dass höchstens 15 % des bilanzierten Jahresabschlusses mit der Abgabe belastet werden dürfen.

Auch, wenn Bankinstitute keinen Jahresüberschuss oder einen Jahresverlust ausweisen, ist ein Mindestbeitrag von 5% des speziell zu ermittelnden Jahresbeitrags fällig. Falls die Fondsmittel nicht ausreichen sollten, ist die Erhebung eines zusätzlichen Sonderbeitrags vorgesehen. Während die Sonderbeiträge als Betriebsausgabe abzugfähig sind, gilt dies nicht für die normale Bankenabgabe. Über den Verzicht auf den Steuervorteil und damit die Bruttobelastung soll die ohne nicht zu erwartende Lenkungswirkung der Bankenabgabe verbessert werden. Im Prinzip handelt es sich um eine Art Zwangsversicherung gegenüber künftige Risiken.

Abgesehen davon, dass die Bankenabgabe kein geeignetes Mittel zur Vermeidung von Finanzmarktkrisen ist, erweist sich diese bei der Rettung systemrelevanter Banken aus mehreren Gründen als untauglich:

3.1. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird behauptet, die Bankenabgabe setze einen Anreiz, riskante Geschäfte zu unterlassen. Die unterstellte Erwartungsbildung ist nicht realistisch. Spekuliert wird auf Banken, die auf unseriöse Aktivitäten verzichten würden, um den Rettungsfonds zu schonen. Schon allein wegen der sehr geringen Belastung mit der Bankenabgabe ist mit diesem Anreiz nicht zurechnen. Schließlich wird die Bankenabgabe auf die breite Masse der Kunden überwältigt werden. Zu erwarten ist eher ein kontraproduktiver Anreiz nach dem Motto: Wenn denn die systemrelevante Bank in eine „Schieflage“ gerät, dann wird sie am Ende doch mit Finanzmitteln aus dem Fonds gerettet. Es könnte also eher ein hasardeurhaftes Verhalten ("Moral Hazard") ausgelöst werden.

3.2. Da alle Banken der Abgabepflicht unterliegen, werden auch die Sparkassen und Genossenschaftsbanken belastet. Dabei haben diese Institute mit ihren risikoaversiven Geschäftsmodellen die Finanzkrise, für die sie jetzt bezahlen sollen, nicht zu verantworten. Zudem verfügen die beiden Bankengruppen gegenüber den Privatbanken über ein komplettes Sicherungssystem im Fall, das einspringt, wenn ein Institut in die Krise geraten sollte. Sie benötigen also den Rettungsfonds nicht. Die Rechtfertigung im Gesetzesentwurf, auch diese Banken würden von der Rettung der systemrelevanten Kreditinstitute profitieren, verwechselt die Wirkungen mit den Ursachen der Finanzmarktkrise. Schließlich werden die Versicherungen sowie institutionellen Investoren und insbesondere Megafonds, die auch von den Rettungsmaßnahmen profitiert haben, nicht in den Bankenrettungsfonds einbezogen.

3.3. Mit der Konzentration der Bemessungsgrundlage dieser Bankabgabe auf die beitragsrelevanten Passivseite in der Bankenbilanz (Bilanzsumme abzüglich der gesicherten Einlagen von Kunden und des Kerneigenkapitals) werden die risiko-

stiftenden Forderungen auf der Aktivseite praktisch nicht berücksichtigt. Immerhin sollen zumindest die die Finanzmarktkrise antreibenden, außerbörslichen Derivate mit 0,00015 Prozent erfasst werden. Mit dem Gesetz muss also dafür Sorge getragen werden, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos auf der Seite der Aktivseite, also den Forderungen der Banken – etwa Kredite und strukturierte Wertpapiere – auch belastet werden.

3.4. Über die Einnahmen, die mit der vorgeschlagenen Bankenabgabe zu erzielen sind, gibt es derzeit keine annähernd brauchbaren Angaben. Im ursprünglichen Entwurf war die Bundesregierung von jährlich 1,3 Mrd. € (Basisjahr 2006) an Einnahmen ausgegangen. Auf eine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Carsten Sieling und Manfred Zöllmer hat die Bundesregierung in ihrer Antwort die Einnahmen für 2008 auf knapp über 300 Mio. € und für das Krisenjahr 2009 auf 500 Mio. € geschätzt.¹ Die Abweichungen von der Zielgröße 1,3 Mrd. € sind also groß. Zielgrößen für das Volumen, das dem Rettungsfonds zur Verfügung stehen sollte, werden zwischen 50 und 130 Mrd. € geschätzt. Immerhin sieht der derzeitige Rettungsfonds für die Banken ein potenzielles Hilfsrahmen von 480 Mrd. € vor. Verwaltet wird dieser durch den „Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoF-Fin)“. Werden die aus den Jahren 2006 bis 2009 durchschnittlichen Einnahmen von 800 Mio. € unterstellt, dann würde es 16 Jahre dauern, bis die Zielfondsgröße von 50 Mrd. € erreicht werden könnte. Wird von der Schätzung eines ausreichenden Bankenrettungsfonds durch den Leiter der Expertengruppe zur Bankenabgabe, Otmar Issing, ausgegangen, dann würden die erforderlichen 120 Mrd. (5% des Bruttoinlandsprodukts) erst in 150 Jahren erreicht.² Der mit der Erhebung eines Sonderbeitrags über die normale Bankenabgabe gesetzlich zur Verfügung stehende Puffer wird niemals so eingesetzt, dass die fehlenden Mittel erreicht werden. Dagegen steht das Ziel, mit der Bankenabgabe die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Institute nicht zu belasten. Käme es also in den nächsten Jahren zu einer tiefgreifenden Bankenkrise, dann wären nach dieser Gesetzeslogik staatliche Rettungsmaßnahmen zu Lasten der Steuerzahler unvermeidbar.

Fazit: Die Bankenabgabe weist fiskalisch, ordnungspolitisch und bezüglich der Anreizwirkung in die falsche Richtung. Deshalb sollte diese durch eine allgemeine Finanztransaktionssteuer (FTT) auf alle börslichen und außerbörslichen gehandelten Wertpapiere, Anleihen, Derivate sowie alle Devisentransaktionen abgelöst werden. Bei einem deutlich niedrigen Steuersatz von nur 0,01% auf diese Trans-

¹ SPD-Bundestagsfraktion, :Presseerklärung der AG Finanzen vom 8. 9. 2010

² Bericht des Financial Stability Board an die Finanzminister der G 20 betreffend „Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Market and Instruments: Initial Considerations“

aktionen ist mit ungefähr 12 Mrd. €.³ Einnahmen in Deutschland zu rechnen. Jedoch, auch die FTT reicht nicht aus, insgesamt künftige Finanzmarktkrisen zu verhindern. Deshalb ist diese in eine kontrollierte Sicherung eines präventiven Regulierungssystems zu den Finanzmärkten, und hier insbesondere der krisenanfälligen Banken, einzubetten.

³ Rudolf Hickel, Stellungnahme zur „Öffentlichen Anhörung zur Finanztransaktionssteuer“ am 17.5.2010: „Finanztransaktionssteuer zur Bändigung aggressiver Kurzfristspekulationen: Steuer – allerdings plus Steuern; www.iaw.uni-bremen.de/rhickel