

An die Vorsitzende
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, den 6. Dezember 2018 | Seite 1/9

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Zehn Jahre nach der Pleite der Investmentbank Lehman Brothers – Finanzkrisen durch strikte Regulierung und Umverteilung verhindern“ (BT-Drucksache 19/4241) sowie zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN „Finanzwende anpacken – Den nächsten Crash verhindern“ (BT-Drucksache 19/4052)

Eigenkapitalpuffer der Banken anheben

Banken haben sich im Vorfeld der großen Finanzkrise stark verschuldet. Das hat den „Abstand zur Insolvenz“ massiv verringert. Die substantielle Anhebung der Eigenkapitalausstattung ist daher ein zentraler Baustein für mehr Nachhaltigkeit. Nur mit einem robusten Eigenkapitalgerüst hat die Bank eine Chance, eine längere Krise aus eigener Kraft zu überstehen. Durch Umsetzung von Basel III auf EU-Ebene sind Banken ab 2019 verpflichtet die Gesamtkapitalquote auf 10,5 Prozent von bisher acht Prozent anzuheben. Die Leverage Ratio, die das Gesamtrisiko der Bankbilanz erfasst, soll dann drei Prozent betragen. Global systemrelevante Banken sollen auch einen Aufschlag auf die Leverage Ratio bekommen.¹

Mit Ausnahme der Leverage Ratio beziehen sich alle wichtigen Kenngrößen weiterhin nur auf risikogewichtete Aktiva. Auch der sogenannte Output Floor für den IRB Ansatz durchbricht dieses Prinzip nicht. Risikogewichte errechnet mit eigenen Modellen sollen nun 72,5% (2027) jenes Wertes nicht unterschreiten, der den Aktiva gemäß Standardansatz beizulegen wäre. Der Baseler Standardansatz verpflichtet die Banken, den Aktiva ein festes Risikogewicht in Abhängigkeit vom Finanzinstrument und von Ratings bzw. sogenannten Risikotreibern zuzuweisen.

Professor Dr.
Dorothea Schäfer

Forschungsdirektorin Finanzmärkte

T +49 30 897 89 -Durchwahl
F +49 30 897 89 -Fax
dschaefer@diw.de

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Postanschrift:

DIW Berlin, 10108 Berlin

T +49 30 89789-0

F +49 30 89789-200

www.diw.de

Vorstand

Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. (*Präsident*)

Angelica E. Röhr

Prof. Dr. Stefan Liebig

Vorsitzender des Kuratoriums

Prof. Dr. Axel A. Weber

Rechtsform

Eingetragener Verein

Sitz in Berlin

Amtsgericht Charlottenburg

95 VR 136 NZ

USt-IdNr. DE 136622485

Steuer-Nr. 27 640 50519

Bankverbindungen

Berliner Volksbank eG

Bankleitzahl 100 900 00

Kontonummer 8 848 124 002

BIC (SWIFT-Code) BEVODE33XXX

IBAN DE17 1009 0000 8848 1240 02

Deutsche Bank Privat- und

Geschäftskunden AG

Bankleitzahl 100 708 48

Kontonummer 512 366 600

BIC (SWIFT-Code) DEUTDE33XXX

IBAN DE28 1007 0848 0512 3666 00

¹ Dieser soll 50 Prozent des G-SIB Aufschlags in der risikogewichteten Eigenkapitalunterlegung betragen.

Seite 2/9

Mit der Risikogewichtung sind mehrere Probleme verbunden. Großbanken können ihre Risiken selbst einschätzen. Ein geringes Risikogewicht erfordert nur wenig Eigenkapital, ermöglicht eine hohe Verschuldung und treibt, in guten Zeiten, die Eigenkapitalrendite in die Höhe. Banken haben einen Anreiz, die Risiken zu unterschätzen und die Gewichte modellgestützt „klein zu rechnen“.

— Anstatt weiterhin auf risikogewichtete Eigenmittelquoten zu setzen, sollte der Baseler Ausschuss eine auf das Gesamtrisiko der Bilanz (also mit Zweckgesellschaften und mit Derivatepositionen außerhalb der Bilanz) bezogene Leverage Ratio als zentrales Risikomaß heranziehen. Die Schätzung der Gewichte – ohnehin anreizinkompatibel und manipulieranfällig – verliere dann ihre zentrale Bedeutung. Auf das Bilanzwachstum wirkt die Leverage Ratio dämpfend. Das ist auch im Interesse der Gemeinschaft von Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die im — Krisenfall die gesamte Bilanz und nicht nur die risikogewichteten Aktiva auffangen muss.

Der Euro Stoxx Banken liegt gegenüber dem Wert im dritten Quartal 2009 noch immer um etwa 60 Prozent tiefer. Das Vertrauen in den Bankensektor und die Erholung der Aktienkurse der europäischen Großbanken im Euro Stoxx Banken wird erst dann zurückkehren, wenn die Bilanzen europäischen Großbanken einen hinreichend großen Abstand zur Insolvenz signalisieren. Dafür ist eine sehr viel höhere Eigenkapitalausstattung notwendig als die bisher erreichte. Bezogen auf das harte Kernkapital sollte die Leverage Ratio stufenweise auf mindestens fünf Prozent aufgestockt werden. Wenn diese Marke erreicht ist, sollte eine weitere Aufstockung für Großbanken in mehreren Stufen erfolgen.

Höhere Eigenkapitalpuffer von der Staatsfinanzierung abkoppeln

Seit 2013 ist die Bedeutung von EU-Staatsanleihen in den Bankbüchern stark gewachsen. Parallel dazu hat auch der Homebias der Banken zugenommen. Folglich ist auch die Verflechtung zwischen dem Ausfallrisiko von Staaten und Banken größer geworden. Gleichzeitig muss allerdings befürchtet werden, dass die Einführung einer Eigenkapitalunterlegung die Finanzierungsbedingungen von einigen Euro-Peripherie-Staaten deutlich

Seite 3/9

erschwert. Da es den Staatsfinanzen dieser Länder bislang noch an Robustheit fehlt, könnte die Einführung von positiven Risikogewichten für EU-Staatsanleihen negative externe Effekte auf die Stabilität des Euroraums haben. Diese Folgen gilt es mit zu bedenken, wenn das prinzipiell sinnvolle Ziel der Einführung von Risikogewichten für EU-Staatsanleihen verfolgt wird.

— Unter den gegenwärtigen Umständen wäre eine Reform sinnvoll, die den Banken Anreize setzt, ihr EU-Staatsanleiheportfolio besser zu diversifizieren. Gleichzeitig sollte die Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Großbanken von der Staatsfinanzierung abkoppelt werden, zumindest so lange bis die Verschuldungskrise der Eurozone endgültig ausgestanden ist. Eine bessere Eigenkapitalausstattung könnte durch eine allmähliche Anhebung der Leverage Ratio auf zunächst mindestens fünf Prozent für Großbanken erreicht werden. Über eine — Einführung von Risikogewichten für EU-Staatsanleihen kann vermutlich erst dann wieder erfolgsversprechend verhandelt werden, wenn der Homebias substantiell reduziert ist, und sich die Ratingnoten der Mitglieder der Eurozone wieder stärker angenähert haben.²

Voraussetzung für eine schnelle Rekapitalisierung des Bankensektors im Krisenfall schaffen

Im Krisenfall ist es ausgesprochen wichtig den Dominoeffekt der gegenseitigen Ansteckung zu brechen. Das kann dadurch gelingen, dass man den Großbanken Eigenkapital aufzwingt, als eine zeitweise Verstaatlichung in Betracht zieht.³ Für diese schnelle Reaktion im Krisenfall sollten bereits jetzt die Voraussetzungen geschaffen werden.

Vereinfachung der Regulierung für kleinere Banken

² Dominik Meyland und Dorothea Schäfer (2018), EU-Staatsanleihen in Bankbüchern: Home Bias allgegenwärtig, aber Eigenkapitalbedarf sehr unterschiedlich, DIW Wochenbericht 49/2018, S. 1043-1051.

³ Schäfer, D. and Zimmermann, K. F. (2009), Bad Bank(s) and Recapitalization of the Banking Sector, *Intereconomics - Review of European Economic Policy* 44 (4), 215-225.

Die regional orientierten Sparkassen und Genossenschaftsbanken haben sich während der Finanzkrise als stabilisierender Faktor erwiesen. Hier gibt es kein too-big-to-fail Problem. Das Geschäft von Sparkassen und Genossenschaftsbanken ist vorwiegend traditionelles Bankengeschäft, nämlich Spareinlagen herein zu nehmen und Kredite an lokale Unternehmen zu vergeben, und das „dient“ der Realwirtschaft. Die meisten Sparkassen und Genossenschaftsbanken haben ein tragfähiges Geschäftsmodell. Im Gegensatz zu Megabanken bekommen sie auch keinen Nichtabwicklungsbonus von den Ratingagenturen zugestanden.

Über 99 Prozent der deutschen Unternehmen sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Gut vier Fünftel aller Auszubildenden sind in Betrieben mit weniger als 500 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten tätig. Knapp 60 Prozent aller Beschäftigten arbeiten im KMU-Segment. Die überwältigende Mehrheit der Unternehmen liegt bei unter 10 Beschäftigten und setzt pro Jahr weniger als zwei Millionen Euro um.

Für die kleineren Unternehmen bleibt die Kreditaufnahme schwieriger als für mittlere und größere Unternehmen. Viele der Klein- und Kleinst-Unternehmen sind wegen minimalistischer Rechnungslegung und Dokumentation einem automatisierten Kreditscoring nur schwer bis gar nicht zugänglich. Trotz Digitalisierung und Internetbanking sind viele mittelständische Unternehmen auf Hausbankbeziehung, räumliche Nähe und die Möglichkeit zur persönlichen Kontaktaufnahme angewiesen. Das wird auch von finanzwirtschaftlichen Forschungen bestätigt. Zum Beispiel hat sich gezeigt, dass den lokalen Unternehmen die Übernahmewelle im US-Bankensektor Ende der 1980er Jahre stark zugesetzt hat. Viele über Jahre aufgebaute Hausbankbeziehungen gingen dadurch verloren.

Das Bankensystem in Deutschland ist traditionell vielfältig. Wenige Großbanken teilen sich das Geschäft mit vielen kleineren, meist regional tätigen, Banken. Unabhängig davon, ob Großbank oder kleines Regionalinstitut, ob direkt von der EZB beaufsichtigt oder nur indirekt, das sogenannte Single Rulebook gilt für alle EU-Banken gleichermaßen. Hinter dem Begriff verbergen sich unter anderem die EU-weit harmonisierten Eigenkapitalanforderungen sowie die Regeln zur Bankensanierung und -abwicklung. Über die Gesamtaufsichtsverantwortung der EZB und das

Seite 5/9

Single Rulebook sind die Regionalbanken trotz vorrangiger Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden voll in das komplexe Regelwerk der europäischen Bankenaufsicht eingebunden. Von Großbanken kann zurecht erwartet werden, dass sie mit hoher Regulierungsdichte und Höchstanforderungen an Meldewesen und Risikomanagement umzugehen wissen. Kleine und mittlere Regionalbanken aber sind damit leicht zu überfordern. Wenn Aufsichtsregeln befolgt werden müssen, die auf das Gefährdungspotential von Großbanken abgestimmt sind, und dementsprechend hohe Regulierungskosten verursachen, werden kleinere und mittlere Banken überproportional belastet. Regionalbanken sind in der Regel sehr viel leichter zu beaufsichtigen und abzuwickeln als Großbanken. Deshalb wäre es eine Ironie, wenn der mit dem SSM verbundene Kostendruck kleinere und mittlere Banken dazu zwingen würde, sich zu weitaus größeren Einheiten zusammenzuschließen.

Gemäß Subsidiaritätsprinzip sollten Finanzinstitute, die keine grenzüberschreitende Gefahr für die Finanzstabilität darstellen, auch nicht grenzüberschreitend reguliert und überwacht werden. Mit der vorrangigen Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden für kleinere und mittlere Banken folgt der SSM dem Subsidiaritätsprinzip zwar in der Theorie, nicht aber in der Praxis. Eines muss jedoch klar sein: mehr Proportionalität darf nicht dazu führen, dass die Eigenkapitalausstattung im Bankensektor insgesamt sinkt und Regulierungsarbitrage wieder leichter möglich wird.

Bankenunion vereinfachen und stärken

Die Rolle der EZB in der Bankenunion ist überragend. Ihr obliegt die Liquiditätsversorgung im Bankensektor, sie hat die Gesamtverantwortung für den SSM und ist damit Herrin über die gesamte Aufsichtsarchitektur in der EU. Als Aufseherin beurteilt sie auch, ob eine Bank in eine Schieflage geraten ist und löst gegebenenfalls den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism) aus. Daneben besitzt sie die unabhängige Entscheidungshoheit in der Geldpolitik. Im Rahmen des Programms zur quantitativen Lockerung (QE) kauft sie Anleihen von Staaten und Unternehmen auf und bekämpft damit implizit auch den Teufelskreis aus Bankenrettung und Staatsverschuldung.

Seite 6/9

Aus dieser Aufgabenvielfalt ergibt sich eine Reihe von potentiellen Interessenkonflikten. In der Verfolgung ihres geldpolitischen Mandats ist die EZB unabhängig. Entscheidungen in der Bankenaufsicht bedürfen hingegen der demokratischen Legitimierung, weil damit auch die Enteignung von Eigentümern und Investoren verbunden sein kann. Die Bankenaufsicht ist daher gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig. Die Funktionsfähigkeit der Geldpolitik hängt auch davon ab, inwieweit die Banken die Impulse an die Realwirtschaft weitergeben. Schlecht kapitalisierte und mit vielen Problemkrediten beladene Banken können die geldpolitischen Impulse indes schlechter transportieren als Banken in gutem Zustand. Auch hier ist die geldpolitische Rolle der EZB nicht eindeutig von ihrer Rolle als Bankenaufsicht zu trennen. Bankenaufsicht und Geldpolitik sind zwar unter dem Dach der EZB personell und organisatorisch streng getrennt. Im Ernstfall lässt sich aber vermutlich nicht verhindern, dass diese beiden Funktionen vermischt werden. Langfristig sollte eine organisatorische Herauslösung der Bankenaufsicht aus der EZB angestrebt werden, denn das würde den Interessenkonflikt zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik beseitigen.⁴

Notleidende Kredite zügig abbauen

Für die marktwirtschaftliche Ordnung der Bankenbranche ist die Funktionsfähigkeit der Bankenunion von zentraler Bedeutung. Die zukünftige Entwicklung der Bankenunion wird stark vom Umgang mit dem jetzigen notleidenden Krediten (NPL) abhängen. Laut EZB hatten europäische Banken 2016 notleidende Kredite von insgesamt rund 1 Billion Euro in den Büchern (etwa 6,2 % des ausstehenden Kreditvolumens). Der Anteil der NPL am Gesamtkreditvolumen ist zwar seitdem gesunken, aber eine zündende, konsensfähige Strategie, wie die hohen Bestände an NPL rasch zu reduzieren sind, fehlt bislang. Vom Sanierungsfortschritt bei den notleidenden Krediten hängt es ab, ob die gemeinsame EU-Einlagensicherung breit akzeptiert wird.

⁴ Dorothea Schäfer (2016), Regulierung der EU-Finanzmärkte, Jubiläumsausgabe, Wirtschaftsdienst 96. Jahrgang, 2016, Heft 8, <https://www.springerprofessional.de/regulierung-der-eu-finanzmaerkte/10582120>.

Finanztransaktionssteuer angehen

Das Handeln mit Finanzprodukten kann als Nutzung des öffentlichen Gutes „Stabilität der Finanzmärkte“ interpretiert werden. Eine Finanztransaktionssteuer würde nicht nur helfen, Übernutzung einzudämmen, sondern sie trägt auch zur Finanzierung des öffentlichen Gutes bei. Eine umfassende Finanztransaktionssteuer fördert Kosteninternalisierung und zielt auf Langfristorientierung. Sie fördert Transparenz und behindert „Rent Seeking“. Da Finanztransaktionen vor allem obere Einkommensschichten betreffen, wirkt sie progressiv und damit dämpfend auf die Einkommensungleichheit. Eine umfassende Finanztransaktionssteuer leistet damit auch einen Beitrag zur sozialen Nachhaltigkeit.

Die Verhandlungen zur Verstärkten Zusammenarbeit bei der Finanztransaktionssteuer sind bislang erfolglos geblieben. Die von Deutschland und Frankreich gestartete Initiative zur Einführung einer FTS nach französischem Modell (hauptsächlich eine Besteuerung des Aktienhandels) wird, wenn erfolgreich eingeführt, nur vergleichsweise geringe Einnahmen erzielen und den Handel in den nichtbesteuerten Bereichen (z.B. Derivate) befördern. Trotz dieser erheblichen Mängel sollte die Einführung der reduzierten Finanztransaktionssteuer vorangetrieben werden. Die reduzierte FTS sollte jedoch nur ein erster Schritt auf dem Wege zu einer umfassenderen FTS sein, deren Einnahmen in die Finanzierung von EU-Gemeinschaftsvorhaben fließen sollten.

Die Regulierung von Schattenbanken angehen

Trotz Prüfung durch die EU-Kommission in fünf Bereichen (Bankenwesen, Vermögensverwaltung, Wertpapierleih- und Pensionsgeschäfte, Verbriefung und andere Unternehmen des Schattenbanksektors) ist der Schattenbankensektor in weiten Bereichen unreguliert geblieben. Gleichzeitig ist er überproportional gewachsen. Gefahr für die Finanzstabilität besteht besonders dann, wenn es zu starken Vernetzungen und gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Schattenbanken und dem regulierten Bankensektor kommt. Schief lagen im Schattenbankensektor

Seite 8/9

bringen dann auch den regulierten Bankensektor in Bedrängnis. Wenn also beispielsweise ein Hedgefonds dessen Aktiva zum Teil durch Bankkredite finanziert werden, seinerseits nachrangige Gesellschafterdarlehen an Mittelständler vergibt und diese in erheblichen Umfang notleidend werden, ist auch der Kredit der Bank an den Hedgefonds ausfallgefährdet. Dieser Ansteckungseffekt ausgehend vom Schattenbanksektor gefährdet dann auch den regulierten Bankensektor. Um wenigstens die Ansteckungsgefahr des Bankensektors zu reduzieren, wäre eine verbindliche Obergrenze (Quote) für Forderungen von Banken an Schattenbanken geboten. Für Kreditfonds gibt es eine Obergrenze für die Kreditaufnahme von 30 Prozent ihres Kapitals, die Möglichkeit zur Verschuldung beim Bankensektor ist folglich beschränkt. Allerdings können Geldgeber des Kreditfonds ihre eingeschossenen Mittel auch durch Bankkredite aufgebracht haben, so dass indirekt über die Gesellschafter des Kreditfonds eine Stabilitätsgefahr bestehen kann. Auch wenn die direkte Ansteckungsgefahr durch die Obergrenze begrenzt ist, sollte die Aufsicht die Entwicklung aufgrund des großen Wachstums der Kreditfonds aufmerksam beobachten.

Vernetzung von Kryptowährungen mit dem regulierten Finanzsektor verhindern

Würde man Bitcoin oder andere Kryptowährungen regulieren wollen, müsste es als gesetzliches Zahlungsmittel anerkannt werden. Eine solche Anerkennung aber sollte nicht erfolgen. Solange es sich um ein Produkt des schwarzen Kapitalmarktes handelt, mit begrenztem Anlagevolumen und begrenzter privater Nutzung als Zahlungsmittel ist eine Regulierung der Kryptowährungsmärkte unnötig. Schließlich ist niemand gezwungen, sich auf diese Produkte einzulassen. Das heißt nicht, dass der Verbraucherschutz sich nicht umfassend um die Gefahren von Kryptowährungen kümmern sollte. Eindringliche Warnungen vor den Risiken von Investitionen in spekulative Kryptowährungen sind ohne Frage angebracht.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn im großen Stil Finanzprodukte auf den Markt kommen, die den geregelten Finanzmarkt mit den Kryptowährungen vernetzen, wie zum Beispiel Futures auf Kryptowährungen oder Zertifikate, mit denen die Kursentwicklung der

Seite 9/9

„Kryptos“ nachgebildet wird. Banken sollten sich hüten, sich mit diesen hochspekulativen Märkten zu vernetzen. Hier sind Aufsicht und Parlamente gefragt. Die Aufsicht sollte in die Lage versetzt werden, den Banken entweder die Investition in Krypto-Derivate zu verbieten oder diese mit sehr hohen Eigenkapitalanforderungen zu belegen. Eine volumenmäßig starke Vernetzung von geregelter Finanzmarkt und Kryptowährungen stellt ein hohes Stabilitätsrisiko für den „herkömmlichen“ Finanz- und Bankenmarkt dar. Diese Vernetzung mit ihren unberechenbaren Risiken sollte verhindert werden.

Nachhaltigkeit im Finanzsektor fördern

Die Europäische Union (EU) hat durch die 2050-De karbonisierungsziele den Übergang zu einer nachhaltigen CO₂-Wirtschaft vorgezeichnet. In Zukunft sollen Nachhaltigkeitsaspekte, ESG-Kriterien (Environmental, Social, and Governance) für die Entscheidung von Investoren innerhalb der EU eine wichtige Rolle spielen. Das derzeitige Fehlen eines universellen Klassifizierungssystems für nachhaltige Investitionen ist eines der wesentlichen Hindernisse für Investoren. Nachhaltigkeitskriterien sollten auch in der EU-Regulierung des Finanzsektors eine Rolle spielen. Die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien und die Förderung von nachhaltigen Investitionen dürfen jedoch nicht mit einer Schwächung der Eigenkapitalpuffer in Bankensektor erkauft werden. Ein Green Supporting Factor ist daher abzulehnen.

Kontakt

Dorothea Schäfer
030 89789162
dschaefer@diw.de