

Stellungnahme

des Bankenverbandes zur Anhörung am 5. Juni 2019 im Deutschen Bundestag, Antrag der FDP-Fraktion, Drucksache 19/6416

3. Juni 2019

Telefon: +49 30 1663-0
bankenverband@bdb.de

Bundesverband deutscher Banken e. V.
Burgstraße 28
10178 Berlin
Telefon: +49 30 1663-0
Telefax: +49 30 1663-1399
www.bankenverband.de
USt.-IdNr. DE201591882

1. Kapitalmarktunion vertiefen

Die Deutsche Kreditwirtschaft teilt die Einschätzung, dass die Kapitalmarktunion konsequent vertieft, die nationale Fragmentierung im europäischen Geschäftsbankenmarkt abgebaut und die private grenzübergreifende Risikoteilung erhöht werden sollten. Wir unterstützen das Ziel einer weiteren Vertiefung des Europäischen Binnenmarktes für Banken und Kapital (Bankenunion und Kapitalmarktunion).

Ziel des vertieften Kapitalbinnenmarktes muss sein, seine Effizienz zu erhöhen und letztlich die Finanzierung von stabilem Wachstum in Europa zu stärken. Die Kapitalmarktunion muss zusammen mit der Wirtschafts- und Währungsunion, der Bankenunion und auch der politischen Union in einen ganzheitlichen Ansatz eingebettet sein. Zugleich soll die Kapitalmarktunion den Finanzplatz Europa im weltweiten Wettbewerb stärken und aufgrund seiner Wettbewerbsfähigkeit und Offenheit gegenüber ausländischen Investoren und Märkten Kapital und Liquidität aus dem Ausland anziehen.

Grundprinzip des Kapitalbinnenmarktes sollte sein, dass die Marktteilnehmer im europaweiten, grenzüberschreitenden Wettbewerb über die richtigen Finanzierungslösungen und -produkte bestimmen. Voraussetzung dafür ist ein weiterer Fortschritt bei der europaweiten Harmonisierung von rechtlichen Grundlagen wie etwa in (Teil-)Bereichen des Gesellschaftsrechts, Insolvenzrechts, der Rechnungslegungsvorschriften oder der Besteuerung.

Die Kapitalmarktunion muss auf ein starkes und effizientes Bankensystem aufbauen. Banken und Kapitalmärkte wirken zusammen und stehen nicht unverbunden nebeneinander. Die Finanzmarktstabilität in Europa muss durch die Kapitalmarktunion gestärkt werden, indem Risiken besser als bislang grenzüberschreitend und auf mehr Akteure verteilt werden können. Nicht sinnvoll wäre es dagegen, wenn die Finanzmarktstabilität leidet, weil Risiken aus dem regulierten Bereich in den nicht-regulierten Bereich gedrängt werden.

Die Vorschläge der Kommission in ihrem Aktionsplan zur Kapitalmarktunion von 2015 greifen insgesamt noch zu kurz. Bei der Harmonisierung von rechtlichen Grundlagen gab es kaum Fortschritte. Um diese zu erreichen, wäre allerdings die Unterstützung des Rates notwendig. Einige Maßnahmen beziehen sich zudem auf die Schaffung oder Regulierung von Produkten. Eine solche Produktregulierung erscheint rückwärtsgewandt. Auch die bessere Alternative, die Auflistung von best practices, bleibt Status quo-orientiert, da sie zukünftige Entwicklungen wie Produktverbesserungen und echte Innovation gar nicht antizipieren kann.

Ein zentrales Instrument, das Banken- und Kapitalmarktfinanzierung im Sinne der kreditnehmenden Wirtschaft und der Investoren verbindet, bleibt die Verbriefung. Ob mit der

bisherigen Regulierung (STS-Verbriefungen im Rahmen der Kapitalmarktunion) eine Wiederbelebung dieses Marktes ermöglicht wird, ist nicht absehbar.

Banken übernehmen eine Intermediationsfunktion auch bei der Kapitalmarktfinanzierung. Bisherige Regulierungsmaßnahmen tragen allerdings dazu bei, dass diese Rolle perspektivisch eingeschränkt wird (Beispiele: Market Making, OTC, Langfristfinanzierung). Die bestehende Finanzmarktregulierung sollte daher grundlegend überprüft werden mit dem Ziel, Inkonsistenzen und Dopplungen zu beseitigen und ein *Single Rule Book* zu schaffen. Eine weitere Belastung der Kreditwirtschaft muss vermieden werden.

2. Aufsichtliche Behandlung von Staatsschulden prüfen

Dass Kredite an Staaten nicht per se risikofrei sind, hat die Staatsschuldenkrise gezeigt. Deshalb ist die Frage einer angemessenen aufsichtlichen Behandlung von Sovereign Exposures gerade mit Blick auf den so genannten Banken-Staaten-Nexus ein wichtiges Thema.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen Lösungen jedoch nicht auf nationaler oder europäischer Ebene, sondern auf internationaler Ebene, beispielsweise über den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCSB) erarbeitet werden. Der BCBS hatte im Dezember 2017 ein Diskussionspapier mit ersten Vorschlägen für eine höhere Eigenkapitalunterlegung von Staatspapieren veröffentlicht, die von den Mitgliedern des Basler Ausschusses jedoch mehrheitlich nicht akzeptiert wurden.

Jedwede Änderung am Status Quo müsste vor dem Hintergrund der Bedeutung von Sovereign Exposures sehr sorgfältig geplant, geprüft und überlegt eingeführt werden, wobei Anpassungsschocks mit Hilfe von Bestands- und Übergangsregeln abgefedert werden müssten. Auch müssten Interdependenzen zu bestehenden aufsichtlichen Vorgaben, beispielsweise den Liquiditätsvorschriften, berücksichtigt werden. So sind Banken heute durch die Liquidity Coverage Ratio (LCR) bspw. gefordert, einen bestimmten Anteil von so genannten hochliquiden Aktiva (HLQA) vorzuhalten. Sovereign Exposures stellen einen wesentlichen Teil dieser HLQA dar, so dass Institute qua Gesetz motiviert werden, in Staatsanleihen zu investieren.

3. TARGET2-Salden: Ein „verborgenes“ Stabilisierungsinstrument

Gegenwärtig wird eine intensive Debatte über die Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geführt. Die Reformvorschläge zielen unter anderem darauf ab, Instrumente und Strukturen zu schaffen, mit denen der Euroraum besser vor künftigen Krisen geschützt wird. In dieser Debatte geht es zum Beispiel um einen gemeinsamen

Haushaltsinstrument der Eurostaaten (im Dezember 2018 hat sich der Europäische Rat grundsätzlich für ein gemeinsames Haushaltsinstrument im Rahmen des EU-Haushalts ausgesprochen) oder die Umgestaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem Europäischen Währungsfonds. Ein Instrument, das zumindest als Nebeneffekt eine wichtige Funktion beim Abfedern der Wirtschaftskrise gespielt hat, findet bislang in diesen Überlegungen aber kaum Beachtung: die sogenannten Target2-Salden.

Im Gefolge der Finanzkrise 2008/2009 haben die Target2-Salden zumindest teilweise als Zahlungsbilanzhilfen fungiert. In der vorangegangenen Aufschwungphase hatten sich in zahlreichen Eurostaaten erhebliche Leistungsbilanzdefizite aufgebaut. In Spanien stieg das Defizit der Leistungsbilanz vor der Finanzkrise auf fast 10 % des Bruttoinlandsprodukts; in Portugal (12 %), Griechenland (15 %) und Zypern (28 %) war es noch ausgeprägter.

Mit dem Beginn der Finanzkrise wurde es immer schwieriger, diese hohen Leistungsbilanzdefizite durch private Kapitalzuflüsse zu finanzieren. In den Defizitländern setzte daher ein abrupter wirtschaftlicher Anpassungsprozess ein, der entsprechend mit steigenden Target2-Salden abgedeckt wurde. Ohne die damals gestiegenen Target-Salden wäre es in den Leistungsbilanzdefizitländern zu einem noch schärferen Nachfrageeinbruch gekommen. Womöglich wären sogar externe Finanzierungskredite (z. B. Zahlungsbilanzhilfen des IWF) nötig gewesen.

Dass die Target2-Salden auf dem Höhepunkt der europäischen Staatsschuldenkrise in den Jahren 2011 und 2012 den Ruf eines „Krisenthermometers“ erhielten, lag daran, dass in dieser Phase insbesondere die Kapitalflucht aus den Krisenländern die Target-Salden in die Höhe getrieben hat. Mit dem allmählichen Abklingen der Staatsschuldenkrisen bildeten sich daher auch die Target-Salden wieder zurück.

Zu einem neuerlichen Anschwellen der Salden kam es mit dem Start des Aufkaufprogramms für Staatsanleihen der EZB im März 2015. Die in der Folgezeit auf neue Höchststände gestiegenen Salden resultierten zum Beispiel daraus, dass ein großer Teil der von den nationalen Notenbanken erworbenen Staatsanleihen am Finanzplatz Frankfurt abgewickelt wurde und die Zahlungen deswegen über die Deutsche Bundesbank flossen. Diese Situation war mit der – vor allem durch Kapitalflucht – zugespitzten Lage vor sieben Jahren nicht vergleichbar. Mit dem Ende der Nettokäufe durch die EZB im Dezember 2018 haben sich dann auch die Target2-Salden wieder leicht zurückgebildet.

Unmittelbarer Reformbedarf für den grundsätzlichen Umgang mit den Target2-Salden ergibt sich aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft daher nicht. Vereinzelt Vorschläge, die Target-Salden ähnlich wie im Zahlungssystem in den USA zu behandeln – dort werden die Salden zwischen den Fed-Distrikten regelmäßig durch die Übertragung von Wertpapieren ausgeglichen –, scheint nicht

zweckdienlich. Eine solche Änderung könnte im Euroraum sogar zu neuerlichen Verunsicherungen an den Finanzmärkten führen.

Das „Atmen“ der Target2-Salden ist zu einem gewissen Grade für die Funktionsfähigkeit der Währungsunion, für die Fungibilität der Notenbankguthaben sowie für einen reibungslosen Kapital- und Zahlungsverkehr in der Währungsunion notwendig. Letztlich sind die Target2-Salden eine Art „eingebauter Stabilisator“ für Zahlungsbilanzprobleme. Dieser Punkt sollte in der laufenden Debatte um die Weiterentwicklung der Währungsunion mehr Berücksichtigung finden, denn er kann erstens die Sorge etwas reduzieren, dass die Währungsunion derzeit über keinerlei automatische Stabilisierungsinstrumente verfüge, und würde zweitens bei dem vielfach als notwendig empfundenen Aufbau zusätzlicher automatischer Stabilisatoren den Umfang des dafür erforderlichen Finanzvolumens etwas relativieren.

Um dauerhaft hohe Target2-Salden zu reduzieren, ist es daher entscheidend, dass die diesen Salden zugrundeliegenden wirtschaftlichen Ungleichgewichte und Friktionen abgebaut werden. Weitere Schritte auf dem Weg zu einem echten europäischen Finanzbinnenmarkt wären dabei eine wichtige Wegmarke.