

JOACHIM POß
MITGLIED DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
STELLVERTRETENDER FRAKTIONS-VORSITZENDER



SPD
BUNDESTAGS
FRAKTION

NICOLETTE KRESSL
MITGLIED DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
FINANZPOLITISCHE SPRECHERIN

CARSTEN SCHNEIDER
MITGLIED DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
HAUSHALTPOLITISCHER SPRECHER

SPD-BUNDESTAGSFRAKTION PLATZ DER REPUBLIK 1 11011 BERLIN

An alle Mitglieder
der SPD-Bundestagsfraktion

Berlin, 12. Dezember 2011

Diskussion um die Rekapitalisierung von Banken in Europa und Deutschland

Liebe Genossinnen und Genossen,

zur Zeit erleben wir – wieder einmal – eine Kehrtwendung von Bundeskanzlerin Merkel und Bundesfinanzminister Schäuble. Die Geschwindigkeit, mit der Frau Merkel und Herr Schäuble ihre politischen Ankündigungen in diesen Wochen räumen, meist sogar ins Gegenteil drehen, ist atemberaubend. Wir erleben das seit Beginn der Refinanzierungskrise um Griechenland vor knapp eineinhalb Jahren immer wieder. Der dauerhafte Stabilitätsmechanismus ESM soll früher in Kraft treten, die Europäische Zentralbank (EZB) eine tragende Rolle spielen und die Beteiligung privater Gläubiger im Falle einer Zahlungsunfähigkeit von Staaten taucht nur noch in der Präambel des ESM-Vertrages auf. Und die Bundesregierung will die Banken in Europa und Deutschland rekapitalisieren, notfalls auch gegen deren Willen. Nach dem am 8. Dezember 2011 veröffentlichten Ergebnis des Stresstests der Europäischen Bankenaufsicht brauchen Europas Banken 114,7 Milliarden Euro frisches Kapital. In Deutschland besteht danach ein zusätzlicher Kapitalbedarf von 13,1 Milliarden Euro.

Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs hat am 9. Dezember 2011 nicht beantwortet, wie die Bankenkapitalisierung umgesetzt werden soll. Die Bundesregierung hat kein rechtliches Instrument mehr, da das Finanzmarktstabilisierungsgesetz („SoFFin-Gesetz“) ausgelaufen ist. Das Banken-Restrukturierungsgesetz sieht eine Rekapitalisierung nur im Fall der Restrukturierung einer Bank für den systemisch relevanten Teil vor.

Daher befürworten wir grundsätzlich die Neuauflage des SoFFin-Gesetzes, aber nur dann, wenn wir aus vergangenen Fehlern lernen und sie korrigieren. Es gab 2008 keine fertigen Antworten auf die Finanzmarktkrise, heute wissen wir mehr.

1. Richtig ist: Die Kreditinstitute stehen weiter unter Druck. Die Abwertung zahlreicher Staatsanleihen und die Meinung der Aufsichtsbehörden, Staatspapiere müssten künftig auch als Risikopapiere behandelt werden, zwingt die Banken, entweder mehr Eigenkapital vorzuhalten oder risikogewichtete Vermögenswerte einschließlich Staatsanleihen zu verkaufen, jedenfalls keine neuen mehr zu kaufen. Des Weiteren funktioniert der Interbankenmarkt nicht, auf dem sich viele Banken Liquidität besorgen. Anstatt sich gegenseitig Geld zu leihen, bunkern es die Banken lieber bei der EZB. Durch mangelhaftes Vertrauen wächst der Kapitalbedarf also zusätzlich. Wir meinen, mit einer **direkten Beteiligung an Banken** in Form von Aktien haben wir bessere Erfahrungen gemacht als mit stillen Einlagen. **Wer zahlt oder Kapital stellt, muss auch mitbestimmen können.** Und wer Kapital stellt, muss auch an künftigen Gewinnen beteiligt werden, nicht nur an den Verlusten. Als Anteilseigner wäre es uns möglich, Einfluss auf die Geschäftspolitik zu nehmen. Das heißt nicht, dass die Bundesregierung als „bessere Banker“ die Tagespolitik eines Kreditinstituts bestimmen soll. Das heißt aber sehr wohl, Einfluss auf die längerfristige strategische Ausrichtung einer Bank zu nehmen.
2. Es ist keine gute Entwicklung, wenn Staatsanleihen von Investoren mittlerweile als Risiko- und Ausfallpapiere deklariert werden. Staatsanleihen aus dem Euro-Raum sind nicht irgendwelche risikogewichteten Wertpapiere. Sie sind Darlehen, die die verlässliche Sicherheit von Staaten tragen, die weder insolvent werden noch sich aus ihrer finanziellen Verantwortung stehlen. Mit ihnen wird nicht spekuliert, in sie wird investiert.
3. Die Banken müssen endlich die Krise überwinden. Wir sollten uns nicht noch einmal auf das Prinzip der Freiwilligkeit einlassen. Die Kreditwirtschaft muss diese Chance bezahlen. Als das Finanzmarktstabilisierungsgesetz beraten wurde, hatte die SPD bereits eine Sonderabgabe für Banken und Versicherungen gefordert, um die Kosten der Rettung dem Bankensektor aufzuerlegen. CDU/CSU haben das in der großen Koalition abgelehnt. Diesen Fehler dürfen wir nicht zweimal zulassen. Diesmal muss der Sektor über die Finanztransaktionssteuer und durch die direkte Kapitalbeteiligung des Bundes die staatliche Stützung finanzieren. Wenn die Banken diese Chance nicht freiwillig ergreifen, müssen wir sie dazu zwingen. Die übliche Drohung der Banken und ihrer Verbände, sie schränken dann die Kreditvergabe für Unternehmen und Private ein, sollte uns dabei nicht schrecken: Zum einen brauchen die Banken das Kreditgeschäft, um Gewinn zu machen. Zum anderen haben wir Anfang 2009 den Deutschlandfonds eingerichtet, der klei-

nen, mittleren und großen Unternehmen bei deren Refinanzierung und Kreditaufnahme geholfen hat. Und zwar sehr erfolgreich! Das können wir wiederholen.

Eine weitere Lehre der vergangenen Jahre ist, dass es nicht allein bei der Stützung von Banken bleiben darf. Notwendig sind weitere, auch strukturelle Reformen. Eine entscheidende ist: Es ist niemandem mehr zu erklären, weshalb die enormen Gefahren aus dem Geschäftsfeld des Investmentbankings weiterhin mit dem klassischen Bankgeschäft aus Kundeneinlagen und Krediten vermischt werden dürfen. Wir müssen deshalb klären, ob das Modell der Universalbanken verändert werden muss. Die USA, Großbritannien und die Schweiz setzen auf unterschiedliche Elemente eines Trennbankensystems, um Risiken aus dem Investmentbanking gesondert aufzufangen. Denn wenn Banken im Eigenhandel Geld verlieren, darf es weder das Geld der Kunden noch das der Steuerzahler sein.

Im Anhang möchten wir Euch kurz über die Erfahrungen mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz informieren. Diese Erfahrungen sprechen dafür, dass wir das Finanzmarktstabilisierungsgesetz wieder anwenden sollten.

Mit freundlichen Grüßen

Eure



Carl Schür Nicolette Jemel Joaqui Proß

Anhang

Finanzmarktstabilisierungsgesetz: Überblick und Erfahrungen

Es gibt keinen europäischen Rechtsrahmen für die Rekapitalisierung von Banken. Das Restrukturierungsgesetz sieht im Falle einer Schieflage die Aufspaltung der Bank in einen systemisch relevanten und nicht relevanten Teil vor. Eine Rekapitalisierung kommt nur für den aus systemischen Gründen fortzuführenden Teil der Bank in Frage. Eine Kapitalbeteiligung an einer in ihrem Bestand ungefährdeten Bank ist nicht vorgesehen. Nach dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz („SoFFin-Gesetz“), das wir im Bundestag im Oktober 2008 in nur einer Woche verabschiedet haben, das jetzt aber ausgelaufen ist, hatte der Bund diese Möglichkeiten. Er konnte Anleihen der Banken, mit denen diese Liquidität aufnahmen, mit einer Garantie ausstatten, Rekapitalisierungen unterstützen und/oder vornehmen, im Notfall faule Wertpapiere übernehmen und Abwicklungsanstalten („bad banks“) errichten.

Diese Maßnahmen waren klug. Nach § 13 des SoFFin-Gesetzes durften sie nur bis zum 31.12.2010 getroffen werden. Gegenwärtig ist nur noch möglich, schon bestehende Abwicklungsanstalten zusätzlich zu befüllen, falls das notwendig wird. Dies betrifft die Abwicklungsanstalt Hypo Real Estate (HRE), die FMS-Wertmanagement und die Erste Abwicklungsanstalt der WestLB (EAA). Wir haben im Haushaltsausschuss Ende 2010 kritisiert, dass die Regierung diese Instrumente ohne Not aus der Hand gibt und gleichwertige nicht zur Verfügung stehen. Dies scheint Bundesfinanzminister Schäuble nun eingesehen zu haben.

Der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) wird von der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) verwaltet. Insgesamt konnten 400 Milliarden Euro für Garantien und 80 Milliarden Euro für Rekapitalisierungsmaßnahmen genutzt werden. Die Garantien hatten bzw. haben eine Laufzeit von einem halben Jahr bis zu drei Jahren, in Ausnahmefällen bis zu fünf Jahren. Im Verlauf des Fonds wurden zur Spitzenzeit im Juni 2010 etwa 148 Milliarden Euro an Garantien in Anspruch genommen und knapp 29 Milliarden Euro an Kapitalmaßnahmen. Zum Jahresende 2010 hatte die FMSA noch 63,6 Milliarden Euro an Garantien gewährt und knapp 29,3 Milliarden Euro an Kapitalmaßnahmen ausgereicht. Davon entfielen übrigens knapp 16,2 Euro auf die Commerzbank AG. Sie gab am 22. Mai 2011 bekannt, zum Juni 2011 etwa 14,3 Milliarden Euro der stillen Einlage zurückzuzahlen und die verbleibenden 1,9 Milliarden Euro bis 2014 zu tilgen. Da ein Teil der Garantieermächtigungen und der Rekapitalisierungsmöglichkeiten auf Maßnahmen nach dem Restrukturierungsgesetz übertragen wurde, stünden bei einer Reaktivierung des SoFFin-Gesetzes in etwa 240 Milliarden Euro für Garantien und etwa 45 Milliarden Euro für Kapitalmaßnahmen zur Verfügung. Diese Mittel sind im Sondervermögen des SoFFin bereits vorgesehen, sie müssten damit nicht zusätzlich gewährt werden.

Bislang können wir feststellen, dass SoFFin eine Erfolgsgeschichte in der Krise war. Im Oktober 2008 drohte der weltweite Zusammenbruch großer Teile der Finanz- und Kapitalmärkte. Eine Rettung deutscher Kreditinstitute erschien uns damals in der großen Koalition alternativlos. Allerdings gab es einige Diskussionen um die konkrete Ausrichtung: Wir haben intensiv diskutiert, ob eine Rekapitalisierung unter Zwang erfolgen sollte, wenn eine Bank trotz ausreichend erscheinenden regulatorischen Kernkapitals für Krisen schlecht gerüstet sei. Zudem haben wir einen Konzentrationsprozess im Bankenmarkt gefordert, allen voran die Anzahl der Landesbanken deutlich zu reduzieren. Die SPD forderte eine Sonderabgabe des Finanzsektors, um das alles zu bezahlen.

Nicht alles ließ sich mit der CDU/CSU umsetzen. Die USA sind z. B. einen anderen Weg gegangen: Zwar haben knapp 400 kleinere Banken Insolvenz anmelden müssen, die großen Kreditinstitute und Investmenthäuser wurden aber nach Lehman Brothers zwangsrekapitalisiert. Finanzminister Paulson verpflichtete sie, eine erhebliche Zeichnung von Stammkapital und damit Stimmrechte des Staates zuzulassen. Diese für die USA mehr als ungewöhnliche Maßnahme war erfolgreich. Alle betroffenen Institute kamen gut durch die Krise und haben die staatlichen Beteiligungen heute weitestgehend zurückgeführt oder abgelöst. In den meisten Fällen war damit ein Gewinn für die US Treasury verbunden. In Deutschland beschränkte sich die Frage, ob freiwillige oder Zwangsmaßnahmen eingeführt werden sollten, auf die juristische Dimension, ob denn ein hinreichendes Rechtsinstrumentarium zur Verfügung stünde, Banken Geld „aufzuzwingen“. Diese Diskussion wird von den Bankenverbänden heute wieder geführt – anstatt eine helfende Hand zu ergreifen.

Auch finanziell war SoFFin gut vertretbar. Ein Überblick: Die FMSA musste in 2010 knapp 890 Millionen Euro an Zinsen zahlen, sie nahm aber knapp eine Milliarde Euro aus den Gebühren für die Garantien, 49 Millionen Euro aus Zinserträgen und knapp 142 Millionen Euro aus sonstigen Bereichen ein. Es gibt zwei Besonderheiten, die diese Bilanz ins Negative drehen: Zum einen bediente die Commerzbank AG mangels Gewinn zwei Jahre lang die Kosten für die stille Einlage nicht, sodass die FMSA ihre Zinsen selbst tragen musste. Dies haben wir alle stark kritisiert. Zum anderen musste die FMSA in 2010 knapp 3,9 Milliarden Euro an Rückstellungen für die Abwicklungsanstalten bilden, vor allem, da aus der FMS Wertmanagement künftig erhebliche Verluste zu erwarten sind.