

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte: Erpressungspotenzial verringern – Geschäfts- und Investmentbanking trennen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mehr als vier Jahre nach der Lehman-Pleite gibt es in Deutschland immer noch Banken, die zu groß, zu komplex oder zu stark mit dem Finanzsektor verwoben sind, als dass man sie im Krisenfall ohne Gefährdung der Finanzstabilität abwickeln könnte. Noch immer können Banken mit Einlagen von Privatkunden spekulative Geschäfte auf eigene Rechnung tätigen. Noch immer können Banken mit Hinweis auf Einlagen und die Kreditvergabe an die Realwirtschaft im Krisenfall staatliche Rettungsmaßnahmen einfordern. Das Erpressungspotenzial systemrelevanter Banken muss verringert werden.

Weltweit wurden Vorschläge unterbreitet, wie durch strukturelle Reformen im Sinne eines Trennbankensystems die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vor Risiken des Bankensektors besser geschützt werden können: 2009 das Holding-Modell der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2010 in den USA die Volcker-Regel des Dodd-Frank-Act, 2011 in Großbritannien das „ring-fencing“ der Independent Commission on Banking unter Vorsitz von Sir John Vickers, 2012 in Deutschland die Fraktionsbeschlüsse von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD sowie das Finanzmarkt-konzept von Peer Steinbrück und im Oktober 2012 die Vorschläge der hochrangigen Expertengruppe der EU unter Vorsitz von Erkki Liikanen.

Die Bundesregierung ging das Problem zu zögerlich und zu spät an. Der erst am 6. Februar 2013 vom Bundesminister der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble vorgestellte Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen bleibt weit hinter dem zurück, was notwendig ist.

Das Verbot des Eigenhandels und anderer riskanter Geschäfte muss sich auf alle Banken erstrecken, die Handelsgeschäfte in nennenswertem Umfang durchführen. Als Richtgröße für einen nennenswerten Umfang der Handelsgeschäfte sollte die in der Definition eines Handelsbuchinstituts in § 2 Absatz 11 des Kreditwesengesetzes unter Nummer 1 genannte Obergrenze gelten, d. h. ein Verbot, wenn in der Regel die Summe der Handelsbuchgeschäfte mehr als 5 Prozent der Gesamtsumme der bilanz- und außerbilanzmäßigen Geschäfte beträgt. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Schwellenwerte und Größengrenzen sind dagegen zu hoch und erfassen nur eine Handvoll großer Banken. Aber: Warum sollen mittelgroße Banken weiterhin mit den Einlagen der Kunden hochriskante Geschäfte auf eigene Rechnung eingehen, wenn man es den ganz großen Banken aus gutem Grund verbietet?

Der Finanzierung des Eigenhandels und anderer riskanter Geschäfte durch Einlagenbanken müssen schärfere Grenzen gesetzt werden. Lediglich innerhalb

einer Holding die internen Geschäfte wie Geschäfte mit Dritten zu behandeln – wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen – ist nicht ausreichend. Einlagen sollten grundsätzlich nicht zur Finanzierung kurzfristiger und potenziell riskanter Handelsgeschäfte verwendet werden, sondern vorrangig der Finanzierung der Realwirtschaft dienen. In der Finanzkrise hat sich zudem gezeigt, dass wechselseitige Geschäfte auf dem Interbankenmarkt Ansteckungsgefahren zwischen den Banken bergen. Für Kredite, Garantie- und sonstige Finanzgeschäfte zwischen Einlagenbanken und Finanzhandelsinstituten innerhalb oder außerhalb einer Holding müssen daher strengere aufsichtsrechtliche Maßstäbe gelten als für Finanzbeziehungen zu anderen Einlagenbanken oder Unternehmen – bis hin zu einem Verbot der Finanzierung reiner Eigenhandelsinstitute. Nach dem Gesetzesentwurf gelten aber beispielsweise bei einem Kredit einer Einlagenbank an ein Finanzhandelsinstitut prinzipiell die gleichen Größenbegrenzungen wie für einen realwirtschaftlichen Unternehmenskredit.

Die Abschirmung des Einlagen- und Kreditgeschäfts von Eigenhandel und anderen riskanten Geschäften muss konsequent durchgeführt werden. Der Gesetzesentwurf enthält zu viele Ausnahmen und lässt den Instituten zu viel Spielraum für spekulative und riskante Geschäfte. Die hochrangige Expertengruppe der EU unter Vorsitz von Erkki Liikanen hat in ihren Vorschlägen zu einem Trennbankensystem ausdrücklich das Market-Making als riskantes und dem Eigenhandel ähnliches Handelsgeschäft eingeschlossen, da sie eine Abgrenzung für impraktikabel hält. Market-Making erfüllt eine wichtige Funktion in unserem Finanzsystem. Aber ob eine Bank unter dem Mantel Market-Making Eigenhandel betreibt, lässt sich nur schwer kontrollieren. Daher sollte auch Market-Making nicht durch staatliche garantierte Einlagen finanziert werden, sondern von Marktakteuren, die Risiken im Einzelfall bewerten und im Schadensfall dafür haften müssen. Marktwirtschaft muss endlich auch für Banken gelten.

Ein Grundprinzip der Marktwirtschaft ist, dass Risiko und Haftung einhergehen müssen, Geschäftsversagen muss auch zur Geschäftsaufgabe führen können. Wer Bankgeschäfte ausübt, sollte nicht nur einen tragfähigen Geschäftsplan vorweisen können, sondern auch ein glaubwürdiges Testament. Eine Bank, die zu groß, zu komplex oder zu vernetzt ist, um scheitern zu können, ist mit den Prinzipien einer Marktwirtschaft nicht vereinbar. „If they’re too big to fail, they’re too big“, sagt sogar Alan Greenspan. Es ist die Verantwortung der Banken nachzuweisen, dass ihr Geschäftsmodell in einer Marktwirtschaft funktioniert und dass sie im Zweifelsfall auch abwicklungsfähig sind. Sowohl in den USA wie auch in der Schweiz müssen Banken daher diesen Nachweis selbst erbringen. Die im Gegensatz dazu im Gesetzentwurf vorgesehene Umkehr der Beweislast zu Lasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) stellt nicht nur eine immense Anforderung an Personalbedarf und Expertise der BaFin dar, sondern auch eine hohe Hürde für ein tatsächliches Eingreifen der BaFin und verringert so die Glaubwürdigkeit des Abwicklungsregimes. Nur ein glaubwürdiges Abwicklungsregime kann aber dafür sorgen, dass Risiken korrekt bewertet und eingepreist werden, so dass im Zweifelsfall eine Bankenpleite auch verkräftbar ist. Die Bundesregierung zeigt durch ihr Vorgehen eindrucksvoll ihr eigenes Verständnis von Marktwirtschaft: Während Löhne und Sozialleistungen nicht niedrig genug sein können, wird die schützende Hand des Staates weiter auf die Banken gelegt – so funktioniert schwarze Marktwirtschaft.

Auch die Europäische Kommission hat bereits am 12. Juni 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen vorgestellt. Doch der vorliegende Gesetzentwurf bleibt als nationaler Alleingang an entscheidenden Stellen hinter diesem Vorschlag zurück und schwächt so gegenüber dem Kommissionsvorschlag die Position der BaFin. So dürfen Banken beispielsweise mehrfach Nachbesserungen bei BaFin-Maßnahmen verlangen, was die Position der BaFin eindeutig schwächt und notwendige Maßnahmen zur Sicherung der Abwicklungsfähigkeit unnötig

hinausgezögert. Während im Kommissionsvorschlag bei der Erstellung von Abwicklungsplänen nicht von einer außerordentlichen Unterstützung aus öffentlichen Mitteln ausgegangen werden darf, soll dies laut Gesetzentwurf nur noch „vermieden“ werden. Während der Kommissionsvorschlag die Absetzung der Geschäftsleitung bei gescheiterten Banken fordert, formuliert die Bundesregierung dafür zahlreiche Ausnahmeregelungen.

Statt die Vorschläge der Kommission aufzugreifen und in der noch andauernden europäischen Diskussion eine stärkere Bringschuld seitens der Banken einzufordern, verweigert sich die Bundesregierung durch den abgeschwächten nationalen Alleingang zudem auch dem dringend notwendigen europäischen Abwicklungsmechanismus.

Die Strafbarkeit von Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern sollte sich auch auf Verstöße gegen das Verbot des Eigenhandels und anderer riskanter Geschäfte sowie gegen die Sicherstellung der Abwicklungsfähigkeit mit strafrechtlichen Konsequenzen für die Geschäftsleitung erstrecken. Die Anforderungen des Gesetzesentwurfs betreffen vor allem die Dokumentation, das Berichtswesen und die Prozesse in der Banksteuerung und im Risikomanagement, nicht aber den spekulativen Charakter des Geschäftsmodells. Wieder einmal würde viel Papier gesammelt werden, ohne konkrete Änderungen durchzusetzen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ein internes Trennbankensystem für alle Banken einzurichten, die in nennenswertem Umfang Handelsgeschäfte tätigen. Innerhalb eines Bankenkonzerns muss unter dem Dach einer Holding-Struktur eine Separierung zwischen der Einlagenbank und dem Finanzhandelsinstitut eingeführt werden. Für die Einlagenbank sollen der Eigenhandel sowie andere riskante Geschäfte verboten sein;
2. das Eigenhandelsverbot für Einlagenbanken auch auf Market-Making auszuweiten. Market-Making soll unter dem Dach des Finanzhandelsinstituts angesiedelt werden;
3. die Finanzierung von Finanzhandelsinstituten mit Eigenhandel durch Einlagenbanken stärker zu begrenzen. Die Bundesregierung sollte daher insbesondere prüfen, wie verringerte Großkreditobergrenzen für Forderungen gegenüber einzelnen Finanzhandelsinstituten oder eine konsolidierte Großkreditobergrenze für die Gesamtsumme aller Forderungen an Finanzhandelsinstitute umgesetzt werden können;
4. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Vorschläge der Expertengruppe zu strukturellen Reformen im EU-Bankensektor unter Leitung von Erkki Liikanen zu einer Abtrennung des Eigenhandels und anderer signifikanter Handelsgeschäfte umgesetzt werden;
5. das Erbringen des Nachweises der Abwicklungsfähigkeit zur Bringschuld der Banken zu machen. Jede Bank muss gegenüber der Aufsicht den Nachweis erbringen, dass sie im Fall eines Geschäftsversagens auch abgewickelt oder im Rahmen eines Haftungsverbundes saniert werden kann;
6. Verstöße gegen das Verbot des Eigenhandels und anderer riskanter Geschäfte sowie gegen die Sicherstellung der Abwicklungsfähigkeit mit strafrechtlichen Konsequenzen für die Geschäftsleitung zu versehen.

Berlin, den 12. März 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion
Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

