

Implizite Staatsgarantien verschärfen die Probleme – Trennbankensystem allein ist keine Lösung

Von Benjamin Klaus und Dorothea Schäfer

Viele Banken sind aufgrund ihrer Größe, Vernetzung und Komplexität nicht mehr abwickelbar. Geraten sie in Schieflage, stellen sie eine enorme Bedrohung für das gesamte Finanzsystem ihres Wirtschaftsraumes dar. Fünf Jahre Finanzkrise haben das Problem nicht gemildert, sondern verschärft. Die Kosten für die Stützung der Banken sind immens und stellen die betroffenen Staaten vor große Herausforderungen. Zudem schaffen diese Staatsgarantien gefährliche Fehlanreize: Sie verleiten Manager und Financiers dazu, hohe Risiken einzugehen und machen ein weiteres Anwachsen der Banken wahrscheinlich. Der Ausweg wird derzeit in der Einführung eines Trennbankensystems gesucht. Es soll kleinere, weniger stark verflochtene und somit leichter abzuwickelnde Finanzinstitute etablieren und das Einlagen- und Kreditgeschäft besser vor den Risiken des Investmentbanking schützen. Die Bundesregierung hat im Februar 2013 ihre Pläne für eine Aufspaltung der deutschen Universalbanken in Geschäfts- und Investmentbanken vorgestellt. Diese Studie zeigt jedoch, dass auch bei unterschiedlichen Aufspaltungsszenarien zahlreiche Finanzinstitute eine Größe behalten, in der noch nie eine Bank erfolgreich – das heißt ohne verheerende Folgen für das gesamte Wirtschaftssystem – abgewickelt wurde. Zudem sieht der Gesetzentwurf vor, dass das Einlageninstitut und die „Restbank“ in einer Holding vereint bleiben. Ob das ausreicht, um eine Entflechtung sicherzustellen, die eine Abwicklung der Bank ermöglicht, ist ebenfalls zweifelhaft. Aus Sicht der Autoren ist deswegen höchst fraglich, ob der vorliegende Gesetzesentwurf geeignet ist, sein erklärtes Ziel zu erreichen, Großbanken abwickelbar zu machen und die impliziten, das Problem verstärkenden Staatsgarantien außer Kraft zu setzen.

Die Aufsichtsbehörden in Europa und den USA stehen nach den Erfahrungen mit der Insolvenz der US-Investmentbank Lehman Brothers im Jahr 2008 und zahlreichen Staatsinterventionen im Bankensektor während der Finanzkrise vor dem Problem, große und stark vernetzte Banken nicht geordnet abwickeln zu können. Solange eine Insolvenz der Banken aber nicht möglich ist, kann die Gemeinschaft der Steuerzahlerinnen und -zahler aus ihrer Haftung für die Großbanken nicht entlassen werden.

Die Kosten dieser Haftung sind erheblich. So musste Irland zwischen 2008 und 2011 mehr als 40 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts zur Stützung seiner Banken aufwenden. In Griechenland war es mehr als ein Viertel des BIP. Großbritannien musste mehr als acht Prozent aufwenden (Abbildung 1).¹

In Deutschland kostete die Umstrukturierung des Bankensektors in dieser Zeit 1,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Kosten für die Einrichtung der Bad Banks – in Deutschland also die Kosten für die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) (Bad Bank der WestLB) und die FMS Wertpapiermanagement (Bad Bank der Hypo Real Estate) – sind darin noch nicht enthalten.² Die Nominalwerte der übertragenen Portfolios belaufen sich auf über 70 Milliarden Euro für die HRE und etwa 200 Milliarden Euro für die WestLB. Bereits im Jahr 2011 hatte der Internationale Währungsfonds die bis dahin aufgelaufenen Kosten der Bankenrettung hierzulande auf mehr als zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts taxiert.³

¹ Laeven, L., Valencia, F. (2012): Systemic banking crises database: An update. IMF Working Paper WP/12/163.

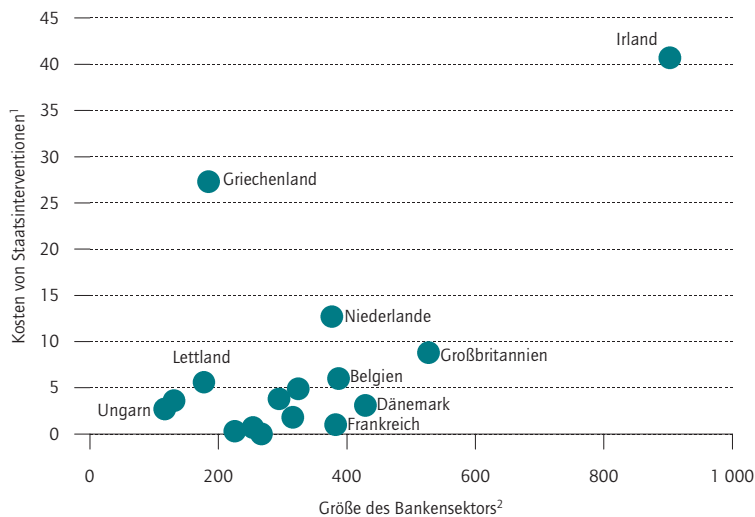
² Die Autoren schreiben zur Definition der erfassten Kosten: "Fiscal costs are defined as the component of gross fiscal outlays related to the restructuring of the financial sector. They include fiscal costs associated with bank recapitalizations but exclude asset purchases and direct liquidity assistance from the treasury."

³ Schäfer, D. (2012): Nachhaltige Finanzmärkte – Eine Bestandsaufnahme nach fünf Jahren Finanzkrise. Begleitpapier für die Projektgruppe Nachhaltige Ordnungspolitik der Enquetekommission des Deutschen Bundestages, Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Politikberatung kompakt 69.

Abbildung 1

Staatsinterventionen und Banken

Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent



1 2008 bis 2011.

2 Ende 2007.

Quellen: Laeven, L., Levine, R. (2012), a. a. O.; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

In vielen Ländern mussten Banken gerettet werden. Die Kosten für die jeweiligen Staaten sind teils immens. So musste etwa Irland zwischen 2008 und 2011 rund 40 Prozent seines Bruttoinlandsproduktes für die Sützung seiner Banken aufwenden.

Problematisch sind jedoch nicht nur die finanziellen Kosten, sondern auch die falschen Anreize, die die Staatsgarantie setzt. Solange die explizite (und/oder implizite) Gemeinschaftshaftung fortbesteht, ist auf Seiten der Bankmanager und Händler mit übermäßig riskantem Verhalten zu rechnen. Das betrifft sowohl die Anlage- als auch die Finanzierungsseite. Vor dem Hintergrund einer impliziten öffentlichen Existenzgarantie besteht der große Anreiz, auf hoch riskante, im Erfolgsfall aber auch sehr lukrative Anlage- und Handelsstrategien zu setzen und bei der Finanzierung derselben mit extremen Hebeln zu arbeiten.

Darüber hinaus profitieren systemrelevante Banken von geringeren Refinanzierungskosten, da die Gläubiger von Bankanleihen mit gewisser Wahrscheinlichkeit davon ausgehen können, dass der Staat das systemrelevante Institut vor dem Ausfall bewahrt. Die Schätzungen zur Höhe dieser impliziten Staatssubvention variieren, dennoch kann ein Kostenvorteil für systemrelevante Banken von 60 Basispunkten pro Jahr vor der Finanzkrise als eher konservative Richtgröße betrachtet werden.⁴ Auf Basis der Daten von 2002 bis 2007 lässt sich

4 Der Kostenvorteil auf der Finanzierungsseite ergibt sich durch das bessere Rating der systemrelevanten Banken. Es lässt sich empirisch belegen, dass in

ermitteln, dass die weltweit größten Banken somit implizite Staatssubventionen im Wert von etwa 70 Milliarden US-Dollar pro Jahr beanspruchen konnten. Das entspricht etwa 50 Prozent der durchschnittlichen Vorsteuergewinne dieser Banken im selben Zeitraum.⁵

Ein nachhaltiges Finanzsystem ist ohne glaubwürdige Drohung, dass Banken auch scheitern können, nicht denkbar.⁶ Die bisherigen Varianten zur Vereinfachung der Abwicklung von Banken in Schieflage, sogenannte „Living Wills“ und „Bridge Banks“, sehen eine Restrukturierung von Geschäftsaktivitäten erst im Krisenfall vor. Weil Banken aber kaum Anreize haben, realistische Pläne ihrer eigenen Zerschlagung auszuarbeiten (Living Wills) und die Übertragung von komplexen Bankaktivitäten auf ein anderes Institut (Bridge Banks) unter Zeitdruck im Krisenfall neue Probleme hervorrufen kann, haben diese Ansätze allein wenig Aussicht, die Wahrscheinlichkeit von Staatsinterventionen bei systemrelevanten Instituten zu verringern.

Risikoabschirmung und Abwickelbarkeit – Erwartungen an ein Trennbankensystem

Die Öffentlichkeit erwartet von einem Trennbankensystem im Wesentlichen die Lösung zweier Probleme. Zum einen sollen die Sicht- und Spareinlagen vor zu hoher Risikoneigung geschützt werden. Den Banken wird durch die Trennung die Möglichkeit genommen, riskante Handelsaktivitäten durch versicherte und daher vergleichsweise billige Einlagen zu finanzieren. Wird diese Finanzierungsmöglichkeit entzogen, ist zu erwarten, dass die Financiers der Handelsaktivitäten realistischere, höhere Risikoprämien verlangen, das Geschäft teurer und damit die Geschäftsentwicklung in diesem Bereich gedämpft wird. Umgekehrt könnten die Kredit- und Einlagengeschäfte vom Mittragen des Risikos im Handelsbereich entlastet und damit kostengünstiger werden.

Zum zweiten sollen Großbanken wieder abwickelbar werden, um dadurch die für den Steuerzahler eventuell entstehenden Kosten im Krisenfall zu reduzieren. Dam und Koetter (2012) zeigen auf Basis von Daten aus dem Vorkrisenzeitraum, dass in Deutschland höhere Erwartungen von Staatsinterventionen bei Bankschieflagen mit einer höheren Risikoneigung des Bank-

das Rating die implizite Staatsgarantie miteinbezogen wird. Ueda, K., Weder di Mauro, B. (2012): Quantifying Structural Subsidy Values for Systemically Important Financial Institutions. IMF Working Paper No. 128.

5 Haldane, A. (2012): On being the right size. Rede am 25. Oktober 2012, www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2012/speech615.pdf.

6 Schäfer, D. (2013): Nachhaltige Finanzmärkte: Finanztransaktionssteuer und hohe Eigenkapitalpuffer sind unverzichtbar. DIW Wochenbericht Nr. 8/2013.

managements einhergehen.⁷ Gelänge es mit Hilfe des Trennbankensystems, die Großbanken in kleinere, leichter zu restrukturierende Einheiten aufzuspalten, würde die Drohung des Scheiterns für Aktionäre und Management wieder aufleben und seine disziplinierende Wirkung entfalten. Die Allgemeinheit wäre damit entlastet.⁸

Universal- und Trennbankensystem: Ein (historischer) Vergleich

Das derzeit in Deutschland vorliegende Bankensystem ist ein Universalbankensystem. Den Kreditinstituten sind alle Aktivitäten erlaubt, die im Gesetz für das Kreditwesen festgelegt sind.⁹ Im Prinzip sind Banken in Deutschland bei der Art ihrer Geschäfte nicht beschränkt. Kapitalmarktgeschäfte, wie die Betreuung von Börsengängen, die Kreditverbriefung, die Konstruktion von Derivaten aller Art, die Beteiligung an Unternehmen und die Ausgabe beziehungsweise der Handel von Anleihen sind ebenso erlaubt wie die Annahme von Spareinlagen und die Vergabe von Krediten. Sicht- und Spareinlagen können zur Finanzierung von Kapitalmarktaktivitäten, wie etwa dem Kauf von Wertpapieren auf eigene Rechnung oder die Finanzierung von Hebelgeschäften mit Derivaten genutzt werden, also Geschäften, die bei geringen Eigenkapitaleinsatz hohe Gewinn- und Verlustchancen haben. Auch besteht unabhängig von den damit verfolgten Zwecken für alle Banken Zugang zum Zentralbankgeld. Umgekehrt sind am Kapitalmarkt aufgenommene Mittel für die Ausreichung von jeglicher Art von Krediten nutzbar.

Das historische Trennbankregime in den USA

Solche Freiheiten bestehen in einem Trennbankensystem nicht. In den USA, dem Mutterland des Trennbankensystems, wurde 1933 in Reaktion auf den Börsenkrach von 1929 und die folgende große Depression ein Trennbankensystem eingeführt, das über 60 Jahre lang Bestand hatte.

US-Geschäftsbanken konnten in der Zeit des strengen Trennbankenregimes keine Emissionstätigkeit für pri-

vate Unternehmen durchführen, keine Versicherungen vertreiben, sich nicht an Unternehmen beteiligen, keine Investmentfonds auflegen und nicht mit Aktien und Immobilien handeln. Diese Aktivitäten waren den Investmentbanken mit ihrem rein kapitalmarktorientierten Finanzierungsmodell vorbehalten. Zudem waren Geschäftsbanken seit der Einführung des Bank Holding Company Act (1956) auch in ihrer geographischen Expansion eingeschränkt. Es war ihnen verboten, Filialen in mehreren US-Bundesstaaten zu betreiben. In den 90er Jahren wurden diese gesetzlichen Beschränkungen schrittweise gelockert. 1999 wurde schließlich der Glass-Steagall-Act von 1933 und damit das Trennbankensystem endgültig abgeschafft.

Mit der Aufhebung von geographischer Segmentierung und Trennbankenregime ging – verstärkt durch die Globalisierung – ein starker Konzentrationsprozess einher. Mittlerweile ist die Anzahl der Banken in den USA, die ihre Einlagen bei der Federal Deposit Insurance Corporation versichern (Geschäfts- oder Universalbanken) von etwa 12 000 Anfang der 90er Jahre auf unter 7 000 zurückgegangen.¹⁰

Seit Beginn des Jahrtausends sind die Banken in den USA – ähnlich wie in Deutschland und der Europäischen Union insgesamt (Abbildung 2) – im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt stark überproportional gewachsen. Zwischen 2000 und 2007 nahm die Bilanzsumme des gesamten US-Bankensektors im Jahresdurchschnitt um 8,5 Prozent zu.¹¹ Die vier größten Banken in den USA haben ihre Bilanzsummen von 509 Milliarden US-Dollar 1990 (neun Prozent des Bruttoinlandsprodukts) verfünffzehnfacht (auf 7 590 Milliarden US-Dollar 2011 oder 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Der Anteil der fünf größten Banken an der Gesamtbilanzsumme ist auf über 50 Prozent gestiegen. Das entspricht einer Verdreifachung des Anteils im Jahr 1970. Das Verhältnis der Gesamtbilanzsumme des Bankensektors zum Bruttoinlandsprodukt in den USA liegt zurzeit offiziell bei über 80 Prozent.¹² Die Zahl läge allerdings weitaus höher, wenn in den USA die gleichen Bilanzierungsstandards wie in der Europäischen Union angewandt würden.¹³ Zum Vergleich: In der EU liegt das Verhältnis bei 370 Prozent.¹⁴

⁷ Dam, L., Koetter, M. (2012): Bank Bailouts and Moral Hazard: Evidence from Germany. *Review of Financial Studies*, 25 (8), 2343–2380.

⁸ Wegen der drohenden stärkeren Kosteninternalisierung verwundert es nicht, dass die Aktienkurse und Prämien von Kreditversicherungen betroffener Banken auf die Veröffentlichung der jeweiligen Trennbankenvorschläge negativ reagiert haben. Anschließende Verwässerungen der Vorschläge wurden hingegen positiv aufgenommen. Schäfer, A., Schnabel, I., Weder di Mauro, B. (2013): Structural Reforms matter. An Event-Study Analysis. Arbeitspapier, Universität Mainz.

⁹ www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Kerngeschaeftsfelder/Bankenaufsicht/Gesetze_Verordnungen_Richtlinien/gesetz_ueber_das_kreditwesen_kwg.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁰ Binder, S., Schäfer, D. (2011): Banken werden immer größer. DIW Wochenbericht Nr. 32/2011.

¹¹ Binder, S., Schäfer, D. (2011), a. a. O.

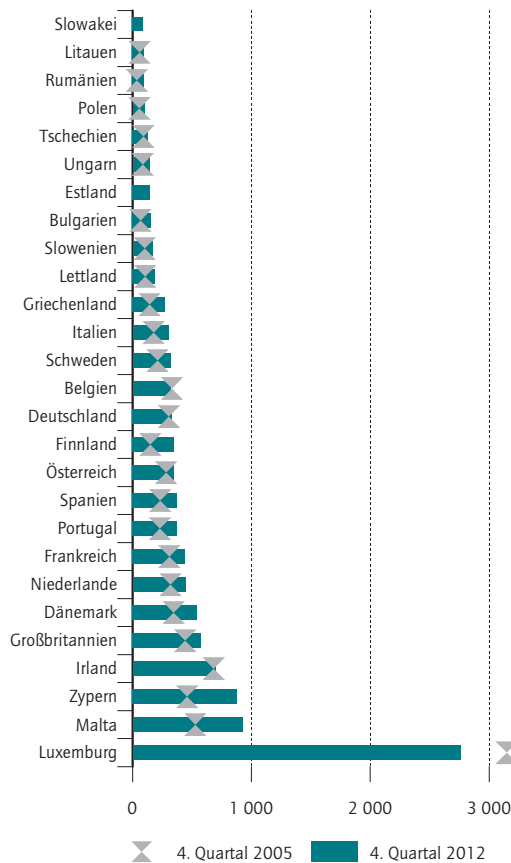
¹² Fisher, R. W., Rosenblum, H. (2013): Vanquishing too big to fail. Dallas Federal Reserve Bank, Annual Report, www.dallasfed.org/fed/annual/.

¹³ Zu den bilanzsummenvermindernden Auswirkungen der United States Generally Accepted Accounting Principles (US-GAAP) vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen – Jahresgutachten 2011/12. Wiesbaden.

¹⁴ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2012), ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/liikanen-report/final_report_en.pdf.

Abbildung 2

Die Bedeutung des Finanzsektors in Europa
 Bilanzsummen¹ im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt
 in Prozent



¹ Die aggregierten Bilanzsummen der monetären Finanzinstitute beinhalten Kreditinstitute und Geldmarktfonds.

Quellen: Europäische Zentralbank; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

In den meisten Staaten Europas hat die Krise die Bedeutung des Finanzsektors nicht geschmälert. Im Gegenteil: In den allermeisten Staaten sind die Bilanzsummen der monetären Finanzinstitute zusammengenommen deutlich stärker gewachsen als das Bruttoinlandsprodukt.

Effektive Kreditvergabe auch mit kleineren Banken möglich

Jüngste Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass die Begrenzung der Größe der Banken das effektivste Instrument ist, um die Insolvenzanfälligkeit von Banken bei systemischen Schocks zu vermindern.¹⁵ Gegen

¹⁵ Vallascas, F., Keasey, K. (2012): Bank resilience to systemic shocks and the stability of banking systems: Small is beautiful. *Journal of International Money and Finance*, Volume 31, Issue 6, Oktober, 1745–1776. Fisher, R. W., Rosenblum, H. (2013), a. a. O.: "The solution for ending "too big to fail" is not bigger government but smaller, unsubsidized banking institutions governed by the market discipline of creditors at risk of loss."

eine Größenbegrenzung wird jedoch oft ins Feld geführt, dass kleine oder mittlere Banken keine Großkredite vergeben können. Auch sei die Begleitung von Exportunternehmen durch die Hausbank gefährdet, da kleine und mittlere Banken üblicherweise nur regional tätig seien und einen hohen Finanzbedarf im Exportland kaum befriedigen können.

Große Finanzierungen werden allerdings auch heute schon häufig syndiziert. Dabei stellt eine Bank im Auftrag des Kunden ein Bankenkonsortium zusammen, das gemeinsam die Finanzierung des Kredits sicherstellt. Großkredite setzen demzufolge nicht notwendigerweise die Existenz von Großbanken voraus.

Größe ist entscheidendes Kriterium für Abwickelbarkeit von Banken

Über die Abwickelbarkeit einer Bank herrscht zurzeit (Knight'sche) Unsicherheit.¹⁶ Nachhaltigkeit erfordert unter diesen Umständen hinreichende Sicherheitspuffer. Vieles spricht dafür, dass die Größe einer Bank ein entscheidender Faktor bei ihrer Abwickelbarkeit ist. Die größte je abgewickelte Bank war mit einer Bilanzsumme von rund 700 Milliarden US-Dollar Lehman Brothers. Diese „Abwicklung“ löste verheerende Schocks an den Finanzmärkten aus und markierte den Beginn einer nun seit fünf Jahren andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise.

In dieser Größenordnung war sie ein Einzelfall: In den vergangenen fünf Jahren wurden in den USA 465 Banken abgewickelt, aber über 99 Prozent hatten Bilanzsummen von unter 20 Milliarden US-Dollar.¹⁷ Die Wahrscheinlichkeit, in die Abwicklung geschickt zu werden, war in den vergangenen Jahren für kleine und mittlere Banken hoch, aber für Großbanken mit über 100 Milliarden Euro Bilanzsumme strebte sie gegen null.

Die bisher größte Bank, die nach der Insolvenz von Lehman Brothers zwar mit einigen Schwierigkeiten, aber immer hin ohne vergleichbar verheerende Folgen abgewickelt wurde, ist mit einer Bilanzsumme von etwa 300 Milliarden US-Dollar die US-Bank Washington Mutual.

Auch die nun abzuwickelnde, und vieldiskutierte zyprische Laiki Bank Group ist mit einer Bilanzsumme von knapp 34 Milliarden Euro (Stand 31. Dezember 2011)¹⁸ im Vergleich zu den Großbanken Europas eine sehr kleine Bank.

¹⁶ Knight, F. (1921): *Risk, Uncertainty, and Profit*. Mifflin, Boston, New York.

¹⁷ Schäfer, D. (2013), a. a. O.

¹⁸ www.laikibankgroup.com/EN/InvestorRelations/FinancialInformation/AnnualReports/Documents/MPB/MarfinPopularBankAnnualReport2011EN.pdf.

Selbst die kleinste unter den Großbanken (Tabelle 1) ist noch fast vier Mal so groß. Die Bilanzsumme der Deutschen Bank ist um das 60-fache höher als jene der Laiiki Bank Group. 17 der größten Banken der Europäischen Union hatten Ende 2011 eine Bilanzsumme, die über die Schwelle von 500 Milliarden Euro hinausgeht.

Auch wenn ein Europäisches Restrukturierungsgesetz existiert, die Abwicklung von Banken in der Größenordnung der Washington Mutual stellt vermutlich grundsätzlich eine Herausforderung dar, die Regierungen scheuen.

Trennbankensystem nicht grundsätzlich überlegen

Ein Trennbankensystem ist nicht grundsätzlich einem Universalbankensystem vorzuziehen. So haben Trennbanken sowohl auf der Vermögensseite als auch auf der Finanzierungsseite geringere Möglichkeiten der Risikostreuung als Universalbanken. Aus der Perspektive der Stabilität einer einzelnen Bank ist das ein Nachteil. Auch nimmt ein weitgehendes Verbot von Emissions- und Kommissionstätigkeit wie unter dem Glass-Steagall-Act den Geschäftsbanken die Möglichkeit, Rückgänge im Depositen – und Kreditgeschäft durch Gebühren – und Prämieinnahmen im Kapitalmarktgeschäft zu kompensieren. Den Kunden der Banken fehlt möglicherweise in einem Trennbankensystem die „Kredit- und Kapitalmarktbetreuung aus einer Hand“. Nicht zuletzt ist auch damit zu rechnen, dass die Umstellung auf ein Trennbankensystem mit Folgen für das in Deutschland populäre Hausbankenprinzip verbunden ist. Wenn es Banken zum Beispiel nicht mehr erlaubt ist, sich an Unternehmen zu beteiligen, kann das Auswirkungen auf die Corporate Governance des Unternehmens haben.¹⁹ Falls die Beteiligung der Gläubigerbank an einem notleidenden Kreditkunden durch den Abschied vom Universalbankensystem erschwert wird, kann auch die Wahrscheinlichkeit einer Unternehmenssanierung zurückgehen.²⁰

Demgegenüber stehen allerdings sehr gewichtige Nachteile der universell tätigen Großbanken. Vor allem die großen Universalbanken haben in der Vergangenheit ihr Bilanzwachstum extrem forciert. Neuere empirische Befunde zeigen jedoch, dass komplexitätsbedingte Anreiz- und Governance-Probleme in Universalban-

¹⁹ Ferreira, M., Matos, P.P. (2012): Universal Banks and Corporate Control: Evidence from the Global Syndicated Loan Market (April). Review of Financial Studies, Forthcoming, Darden Business School Working Paper No. 2038027.
Schäfer D. (2001): Universal banking and corporate control. In: Franke, G., Gebhardt, G., Krahn, J. (Hrsg.): German financial markets and institutions: selected studies. Schmalenbach Business Review: Sbr (2002), Special Issue 1, 79-105.

²⁰ Schäfer, D. (2003): Hausbankbeziehung und optimale Finanzkontrakte. Berlin, Heidelberg, New York.

Tabelle 1

Bilanzsummen der größten Banken in der EU 2011

In Milliarden Euro

Deutsche Bank	2 164
HSBC	1 968
BNP Paribas	1 965
Crédit Agricole Group	1 880
Barclays	1 871
RBS	1 804
Santander	1 252
Société Générale	1 181
Lloyds Banking Group	1 162
Groupe BPCE	1 138
ING	961
Unicredit	927
Rabobank Group	732
Nordea	716
Commerzbank	662
Intesa	639
BBVA	598
Standard Chartered	461
Danske Bank	461
DZ Bank AG	406
Landesbank B-W	373
KBC	285
Handelsbanken	276
SEB	265
Banca Monte dei P.S.	241
Erste Bank	210
Swedbank	208
RZB AG	150
UBI	130

Quelle: Daten aus dem Bericht der High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2012), SNL.

© DIW Berlin 2013

Auch nach fünf Jahren Finanz- und Wirtschaftskrise sind viele europäische Banken weiterhin "too big to fail".

ken die eventuell vorhandenen Diversifizierungsvorteile überkompensieren können. Infolge dessen sind die Marktwerte der Finanzkonglomerate niedriger als die Summe der Marktwerte ihrer Einzelaktivitäten.²¹

Die Großbanken sind sich zudem in ihren Geschäftsmodellen weltweit ähnlicher geworden. Damit stehen den größeren Diversifikationsmöglichkeiten auf der einzelwirtschaftlichen Ebene – der Ebene der einzelnen Bank im Universalbankensystem – abnehmende Möglichkeiten der Risikostreuung auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene gegenüber.²² Die Banken setzten auf

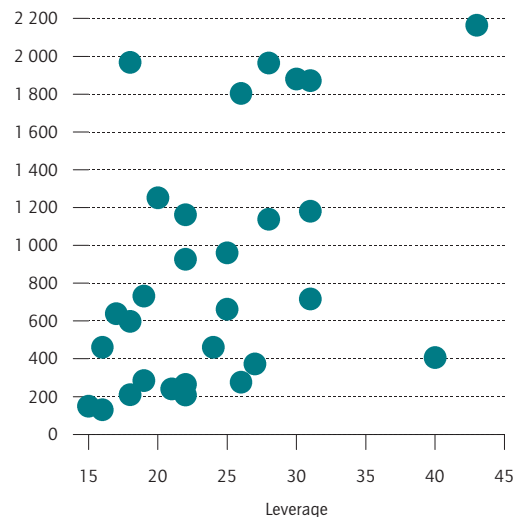
²¹ Laeven, L., Levine, R. (2007): Is there a diversification discount in financial conglomerates? Journal of Financial Economics, 85(2), 331-367; und Schmid, M.M., Walter, I. (2009): Do Financial Conglomerates Create or Destroy Economic Value? Journal of Financial Intermediation 18 (2), 193-216.

²² High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2012), a. a. O.

Abbildung 3

Bilanzsumme und Leverage¹ europäischer Großbanken 2011

In Milliarden Euro



¹ Auf der Basis des Kernkapitals.

Quellen: Daten aus dem Bericht der High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2012); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Auch das Finanzierungsmodell hat sich nicht grundlegend geändert: Weiterhin verfolgen viele europäische Großbanken eine fremdfinanzierte Wachstumsstrategie mit hohen Finanzierungshebeln.

eine fremdfinanzierte Wachstumsstrategie und einen hohen Leverage (Abbildung 3). Damit einher ging eine hohe Komplexität der Finanzkonglomerate und riesige Bestände an Handelsaktiva.²³

Trennbank ist nicht gleich Trennbank – Unterschiedliche Ansätze in der Strukturreformdebatte

Das Trennbankensystem eröffnet im Prinzip die Chance, die Banken rasch zu verkleinern und damit leichter abwickelbar zu machen. Allerdings entscheiden erst die Umsetzung auf der Ebene der Nationalstaaten und die konkrete Trennregel, ob diese Chance auch ergriffen wird.

Die Ansätze für die Trennung der Aktivitäten sind vielfältig. Die bekanntesten Vorschläge reichen von histori-

²³ Die sehr großen Finanzkonglomerate sind auch alle auf dem Markt für Over the Counter Derivative engagiert und dominieren diesen weitgehend. EU-Kommission (2011): Commission Staff Working Paper Impact Assessment, accompanying the document Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, Bd. 12, ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm.

schen Varianten wie dem strikten Narrow Banking bis zu den moderaten, krisenbedingten Vorschlägen aus den USA, Großbritannien und der Europäische Union (Kasten 1). Letztere sind in einigen Strukturmerkmalen ähnlich. Allerdings gibt es auch bedeutsame Unterschiede (Tabelle 2). Der Trennbankenvorschlag der Europäischen Union wurde im vergangenen Jahr von einer Expertengruppe um den finnischen Notenbankpräsidenten Erkki Liikanen erarbeitet (Liikanen-Vorschlag).²⁴ Die Gruppe hatte sich explizit dem Ziel verschrieben, die Vorteile des Universal- und des Trennbankensystems miteinander zu kombinieren.

Der Liikanen-Vorschlag

Die EU-Variante zum Trennbankensystem sieht vor, den Eigenhandel und alle Vermögenswerte oder derivativen Positionen, die dem Market Making dienen, in eine separate juristische Einheit – eine Art Handelsbank – auszulagern. Kredite, Kreditzusagen oder ungesicherte Kreditforderungen gegenüber Private Equity und Hedgefonds (einschließlich Maklerdienste für Hedge-Fonds) sowie gegenüber außerbilanziellen Zweckgesellschaften und ähnlichen Einrichtungen bleiben allein der Handelsbank vorbehalten. Die Trennung zwischen Normalbank mit Einlagen und Kreditgeschäft und der Handelsbank wäre jedoch nur erforderlich, wenn die Handelsaktivitäten einem erheblichen Anteil am Geschäft der Bank ausmachen, oder wenn das Volumen dieser Aktivitäten als bedeutend für die Finanzstabilität erachtet werden.

Kritiker des Vorschlags argumentieren, die Ausgliederung des Market Making im Rahmen eines Trennbankensystems könnte die Finanzierungskosten von Unternehmen negativ beeinflussen. Darüber hinaus befürchten sie, dass die Abtrennung des Market Making zu einer geringeren Liquidität auf Wertpapiermärkten führt und dies den neuen Liquiditätsanforderungen von Basel III (Mindestliquiditätsquote und strukturelle Liquiditätsquote) zuwiderlaufen würde, wonach Banken künftig über ausreichend lastenfreie, erstklassige liquide Aktiva verfügen müssen. Mögliche Wechselwirkungen mit anderen regulatorischen Initiativen wären demzufolge im Vorfeld einer Umsetzung zu prüfen.

Der endgültigen Entscheidung für das Trennbankensystem soll ein zweistufiger Prozess vorausgehen. Der erste Schritt ist eine Bestandsaufnahme: Zunächst werden diejenigen Banken mit einem Anteil der potentiell abzutrennenden Geschäfte von mehr als 15 bis 25 Prozent der Bilanzsumme oder von über 100 Milliarden Euro bestimmt.

²⁴ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2012), ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/liikanen-report/final_report_en.pdf.

Tabelle 2

Drei Reformvorschläge

	Volcker	Liikanen	Vickers
Reform Ansatz	Institutionelle Trennung von Einlagen- und Kreditgeschäft sowie bestimmten Kapitalmarktaktivitäten	Tochtergesellschaften: Eigenhandel und risikobehaftete Kapitalmarktaktivitäten müssen in einer rechtlich eigenständigen Gesellschaft angesiedelt werden	Risikoabschirmung: Strukturelle Trennung von Aktivitäten mittels einer Risikoabschirmung für das einlagenfinanzierte Institut
Einem Institut mit Einlagenfinanzierung ist gestattet:			
Eigenhandel mit Wertpapieren und Derivaten	Nein	Nein	Nein
Investition in Hedgefonds und Private-Equity-Fonds	Nein	Nein	Nein
Kauf und Verkauf von Wertpapieren im Kundenauftrag ("Market Making")	Ja	Nein	Nein
Emissionshandel	Ja ¹	Ja	Eingeschränkt
Engagement in anderen Finanzinstituten (nicht zu Handelszwecken)	Uneingeschränkt	Uneingeschränkt	Eingeschränkt (innerhalb der Gruppe)
Holdinggesellschaft mit einlagenfinanzierter und Kapitalanlage-Tochtergesellschaften	Nicht gestattet	Gestattet	Gestattet
Geografische Beschränkungen	Nein	Nein	Einschränkungen für risikoabschirmte Banken in Großbritannien bezüglich Dienstleistungen außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums

¹ Emissionshandel auf Kundenanfrage.

Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

Ein Trennbankensystem soll die Probleme entschärfen. Drei Grundtypen werden derzeit diskutiert. Der Gesetzesentwurf der deutschen Bundesregierung basiert auf dem Vorschlag der Liikanen-Gruppe.

Erst in der zweiten Stufe legt die EU-Kommission den konkreten Schwellenwert fest, ab dem die Abtrennungsregeln angewendet werden. Sobald eine Bank diese Schwelle überschreitet, müssen nach einer Übergangszeit die Handelsgeschäfte in die rechtlich selbständige Handelsbank ausgelagert werden. Der Geschäftsbank mit dem Einlagen- und Kreditgeschäft bleiben innerhalb bestimmter Grenzen Kapitalmarktgeschäfte erlaubt (Kasten 2). Die Handelsbank kann zur selben Unternehmensgruppe gehören wie die Geschäftsbank mit dem Einlagen- und Kreditgeschäft. Beide Banktypen sind gleichermaßen der EU-Bankenregulierung unterworfen. Mittlere und kleine Banken sind von der Trennung nicht betroffen.

Geplante Umsetzung des Liikanen-Vorschlags durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung hat am 6. Februar 2013 einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung des Trennbankensystems in Deutschland vorgestellt.²⁵ Geschäftsbanken, die das Einlagen- und Kreditgeschäft betreiben, oder Finanzholdings mit einer solchen Geschäftsbank müssen ihre

Handelsaktivitäten in eine rechtlich selbstständige Handelsbank auslagern, wenn

- diese im vorangegangenen Geschäftsjahr 100 Milliarden Euro überstiegen haben oder
- die Bilanzsumme des Gesamtinstituts in den letzten drei Geschäftsjahren jeweils mindestens 90 Milliarden Euro erreicht hat und mindestens 20 Prozent davon Handelsaktivitäten waren.

Der einlagentragenden Bank sind Eigengeschäfte und Eigenhandel,²⁶ sowie Kredit- und Garantiegeschäfte mit Hedgefonds und hoch gehebelten, also sehr stark mit Fremdkapital arbeitenden, alternativen Investmentfonds verboten.²⁷ Das Market Making, also das permanente Stellen von An- und Verkaufspreisen, bleibt hingegen grundsätzlich erlaubt. Hier weicht die Bundesregierung vom Liikanen-Vorschlag ab.

²⁵ www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_7/GesetzesentwurfAbschirmung-Bankenrisiken.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Das Gesetz umfasst auch Regelungen zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und zu möglichen Sanktionen gegenüber der Geschäftsleitung.

²⁶ „Spekulative Geschäfte auf eigene Rechnung, also der Handel mit Wertpapieren und anderen Finanzinstrumenten im Sinne des § 1 Absatz 11 KWG im eigenen Namen für eigene Rechnung, der keine Dienstleistung für andere darstellt, [sind] untersagt; dies sind namentlich Geschäfte mit dem Ziel, kurzfristige Marktpreisschwankungen auszunutzen.“

²⁷ Alternative Investmentfonds sind nicht auf einem Geldmarkt gehandelte Investmentvermögen, die nicht die Richtlinien der Europäischen Union zur Anlage in Wertpapieren einhalten müssen, dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712294.pdf, 23.

Kasten 1

Varianten des Trennbankensystems

Narrow Banking

Im Spektrum der Vorschläge für ein Trennbankensystem stellt das sogenannte „Narrow Banking“ die restriktivste Variante dar. Die Literatur diskutiert verschiedene Ausprägungen von Narrow Banking. Bei dem sogenannten Chicago Plan¹ sind Narrow Banks verpflichtet, Reserven in Höhe ihrer Einlagen bei der Zentralbank zu halten. Die Kreditvergabe würde mit nicht versicherten Spar- und Termineinlagen sowie mit Eigenkapital finanziert.² In einer weniger restriktiven Form ist es einer Narrow Bank zumindest gestattet, die versicherten Einlagen zur Kreditvergabe an Haushalte und kleine Unternehmen mit guter Bonität zu verwenden. Daneben darf auch in liquide Wertpapieren mit geringem Zins- und Ausfallrisiko angelegt werden. Narrow Banks vergeben nur solche Kredite, deren Laufzeit sich nicht wesentlich von der ihrer Kundeneinlagen unterscheidet. Der große Rest der Kredite, zum Beispiel langfristige Unternehmenskredite, wird durch rechtlich unabhängige Finanzinstitute vergeben. Diese Institute führen auch das Investmentbanking durch und sind ausschließlich durch Eigen- und Fremdkapital finanziert.

Die Kombination von vollständiger Eigenkapital- und Einlagenfinanzierung mit kurzfristigem und risikoarmem Kreditgeschäft einerseits und hoch liquiden, festverzinslichen Wertpapieranlagen andererseits reduziert den Leverage der Narrow Banks und stellt Fristenkongruenz zwischen Anlagen und deren Finanzierung her. Die strikte Trennung Einlagengeschäft und Abwicklung des Zahlungsverkehrs auf der einen Seite und Finanzinstituten mit langfristiger Kreditvergabe und kapitalmarktbezogenen Dienstleistungen auf der anderen Seite soll dazu beitragen, strauchelnde Institute leichter abwickeln und die Ausbreitung von Risiken im gesamten Finanzsystem verhindern zu können.³ Bei einer Umsetzung hätten gerade die Universalbanken hohe Anpassungskosten zu tragen, mit wahrscheinlich negativen Folgen für die Kreditkosten.

Kritiker des Narrow Bank Ansatzes befürchten zudem, dass Investoren in den nicht regulierten Bereich abwandern

könnten, weil dort die Rendite größer ist.⁴ Unter Umständen setzt das Narrow Banking sogar Anreize zur Verschiebung von Geschäftszweigen in den nicht regulierten Sektor.⁵ Bei einer Krise im unregulierten Sektor könnte sich der Staat am Ende doch gezwungen sehen, auch Banken aus diesem Bereich vor dem Ausfall zu bewahren, wenn die drohenden Investorenverluste so hoch sind, dass die gesamte Finanzstabilität gefährdet ist,

Volcker-Regel

Der als sogenannte „Volcker-Regel“ bekannt gewordene Trennbanken-Vorschlag des früheren US Notenbankchefs Paul Volcker ist Bestandteil des umfangreicheren Dodd-Frank Acts zur Reformierung des US-Finanzmarkts. Die Regel untersagt den inländischen Banken, aber auch den einlagentragenden Filialen und Tochtergesellschaften ausländischer Finanzinstitute Aktivitäten, die als hoch riskant gelten. Zu diesen zählen der Eigenhandel und die Beteiligung an Hedgefonds und Private-Equity-Fonds. Eigenhandel bezeichnet den Kauf von Wertpapieren, Derivativen, Optionen oder anderen Finanzinstrumenten mit der Absicht, von kurzfristigen Preisveränderungen zu profitieren. Das Halten von Instrumenten über einen langfristigen Zeitraum bzw. zu Investitionszwecken ist dagegen davon ausgenommen. Weitere Ausnahmen sind der Kauf von Finanzinstrumenten zu Absicherungszwecken (Hedging), der Kauf und Verkauf von Wertpapieren im Auftrag von Kunden (Market Making) sowie die Emission von Wertpapieren und deren Platzierung am Kapitalmarkt (Underwriting).

Das traditionelle Einlagen- und Kreditgeschäft (inklusive einiger weniger Kapitalmarktdienstleistungen) wird von den stärker risikobehafteten Geschäften auch institutionell getrennt, um Interessenskonflikte zu vermeiden und die Risikoneigung einzudämmen. Interessenskonflikte und erhöhte Risikobereitschaft können zum Beispiel entstehen, wenn unter dem Dach einer Holding das Kreditgeschäft und der Eigenhandel mit Wertpapieren kombiniert werden. Aus langjährigen Kreditbeziehungen verfügt die Bank über Informationen zur Bonität von Unternehmen. Emittiert die Bank auch Aktien der Firma, könnte sie einen Anreiz haben, die Papiere zu einem Zeitpunkt

¹ Phillips, R. (1996): The Chicago Plan and New Deal banking reform. In: Papadimitriou, D. (Hrsg.): Stability in the Financial System.

² Pennacchi, G. (2012): Narrow Banking. Annual Review of Financial Economics 4, 141-159.

³ Chow, J.T., Surti, J. (2011): Making banks safer: Can Volcker and Vickers do it? IMF Working Paper No. 11/236.

⁴ Rajan, R.G. (2006): Has finance made the world riskier? European Financial Management 12 (4), 499-533.

⁵ Duffie, D. (2012): Drawing boundaries around and through the banking system. The Financial Development Annual Report 2012.

an der Börse zu platzieren, zu dem sich die wirtschaftliche Situation des Unternehmens verschlechtert. Im Eigenhandelsbereich würde sie dann von dem niedrigen Ausgabepreis zu profitieren. Ein weiterer Aspekt ist die Vermeidung von Ansteckungseffekten zwischen unterschiedlichen Geschäftsfeldern innerhalb eines Kreditinstituts. Wenn die im Eigenhandel entstehenden Verluste ein hinreichend großes Ausmaß erreichen und die Solvenz der gesamten Bankholding bedrohen, so kann dadurch auch das Einlagen- und Kreditgeschäft in Mitleidenschaft gezogen werden mit unter Umständen weitreichenden Effekten für die Realwirtschaft.

Die praktische Umsetzung der Volcker-Regel ist allerdings eine besondere Herausforderung. Eine hohe Hürde stellt die Abgrenzung des Eigenhandels von anderen Aktivitäten wie zum Beispiel dem Market Making und den Absicherungs- und Wertpapiergeschäften im Kundenauftrag dar. Der Aufwand für die Bankenaufsicht wird künftig erheblich ansteigen, wenn verhindert werden soll, dass Banken durch Umkennzeichnung von Geschäften der Trennregel entgehen.⁶

Kritiker der Volcker Regel befürchten allerdings eine Verringerung des Market Making und der Marktliquidität. Dies könnte speziell Unternehmensanleihen und Verbriefungen treffen, deren Liquidität bislang vom Eigenhandel profitierte, und entsprechend höhere Finanzierungskosten für betroffene Unternehmen bedeuten. Dass dieser Aspekt ernst genommen wird, zeigt sich auch daran, dass der Handel mit US Staatsanleihen weiterhin uneingeschränkt erfolgen darf. Andere Länder wie Japan, Kanada, Großbritannien und die Europäische Union haben ebenfalls darum gebeten, den Handel mit ihren Staatsanleihen von den Restriktionen der Volcker-Regel auszunehmen.⁷ Auch muss der Gefahr begegnet werden, dass es längerfristig zu einer Verlagerung von Kapitalmarktaktivitäten in den Schattenbanksektor kommt. Da Schatteninstitute nicht denselben restriktiven Kapitalanforderungen und Auskunftspflichten wie Banken unterliegen, könnten sich dort Stabilitätsrisiken unbemerkt aufbauen und die Realwirtschaft gefährden.

⁶ Financial Stability Oversight Council (2011): Study and Recommendations on Prohibitions on Proprietary Trading and Certain Relationships with Hedge Funds and Private Equity Funds.

⁷ Duffie, D. (2012): Market making under the proposed Volcker Rule. Working Paper.

Der Vorschlag der Vickers Kommission

Im September 2011 hat die Unabhängige Bankenkommission unter Leitung von John Vickers (Vickers Kommission) einen Trennungsvorschlag vorgestellt, der in Zukunft die Stabilität des Bankensystems sicherstellen und gleichzeitig die Position Großbritanniens als internationales Finanzzentrum erhalten sollte.⁸ Banken werden darin verpflichtet, ihr Einlagen- und Kreditgeschäft (Einlagenbank) von den stärker risikobehafteten Kapitalmarktaktivitäten (Handelsbank) abzuschirmen. Der Einlagenbank, die rechtlich und operativ unabhängig von der Muttergesellschaft sein muss, ist es nicht gestattet, Aktivitäten außerhalb des abgegrenzten Aufgabenspektrums durchzuführen. Sie unterliegt eigenständig den üblichen Kapital- und Liquiditätsanforderungen. Insbesondere geben die Regelungen vor, dass die Einlagenbank Depositen von Privatkunden entgegennimmt und Überziehungskredite für Klein- und Mittelständische Unternehmen anbietet. Neben diesen „Pflichtaktivitäten“ ist es der Einlagenbank gestattet, unter anderem Kredite an Haushalte und Unternehmen zu vergeben und die Vermögen von gehobenen Privatkunden zu verwalten. Untersagt sind hingegen das Anbieten von Dienstleistungen außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, Transaktionen mit Finanzinstitutionen (außerhalb der eigenen Holding), die keine Einlagenbanken sind, und insbesondere die Durchführung von Kapitalmarktaktivitäten wie Eigenhandel, Market-Making und Emissionshandel.

Mit der Separierung der einzelnen Funktionsbereiche in den Tochtergesellschaften einer Holding sollen die Diversifikationseffekte des Universalbankmodells erhalten und gleichzeitig die Einlagenbank besser vor Risiken geschützt werden. Auch hier stellt sich jedoch das Abgrenzungsproblem. So muss konkret definiert werden, welche Aktivitäten der Einlagenbank gestattet sind. Die Einlagenbank wird auch nicht gänzlich ohne Kapitalmarktaktivitäten auskommen. Will sie sich beispielsweise mit Derivaten gegen Risiken absichern, so dürfen diese nur von Instituten derselben Muttergesellschaft stammen. Diese Vorgabe verstärkt die Verflechtungen innerhalb der Universalbank und gefährdet eventuell das Ziel der verbesserten Abwicklung im Krisenfall.⁹

⁸ www.ecgi.org/documents/icb_final_report_12sep2011.pdf.

⁹ Chow, J.T., Surti, J. (2011), a. a. O.

Kasten 2

Erlaubte Geschäfte

Der Geschäftsbank sind nach dem Trennbankenvorschlag der High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (**Liikanen-Gruppe**) folgende Aktivitäten erlaubt:

- Kreditvergabe an große, kleine und mittelständische Unternehmen,
- Handelsfinanzierung,
- Konsumentenkredite,
- Hypothekendarlehen,
- Kredite an Banken,
- Teilnahme an Syndizierungen,
- Durchführung einfacher Verbriefung zu Finanzierungszwecken,
- Vermögensverwaltung,
- Anlage und Verschuldung bei regulierten Geldmarktfonds,
- Einsatz von Derivaten für das eigene Aktiva- und Passiva-Management,
- Käufe und Verkäufe von Vermögenswerten zum Zwecke des Liquiditätsmanagements,
- Bereitstellung von Hedging-Dienstleistungen für Nichtbanken mittels Optionen oder Swaps bis zu einer vorher definierten Risikogrenze,
- Wertpapieremissionen und damit verbundene Tätigkeiten.

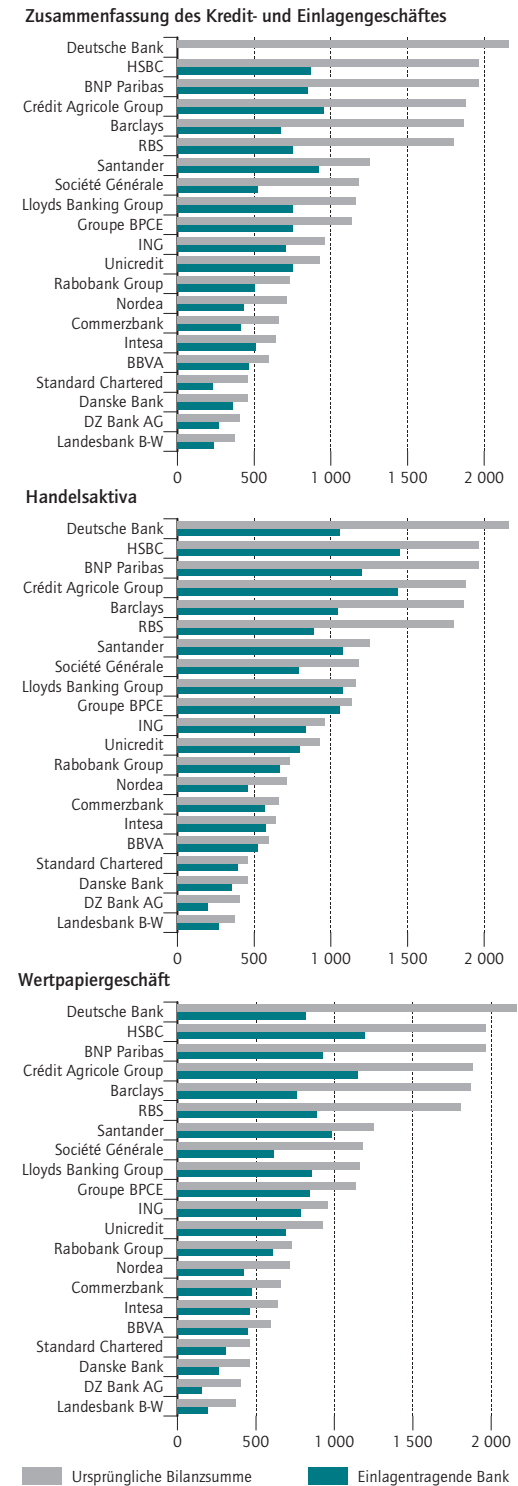
Allerdings kann die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) einem einlagenträgenden Institut unabhängig von den Schwellenwerten bestimmte Geschäfte, wie etwa das Market Making, verbieten und die Übertragung auf eine Handelsbank anordnen, wenn sie befürchtet, dass die Solvenz des einlagenträgenden Instituts gefährdet ist.

**Effekte des Trennbankensystems:
Banken werden kleiner – bleiben aber groß**

Spielt man verschiedene Szenarien der Trennung von Europas Großbanken durch – (1) Abtrennung aller Aktivitäten, die nicht Kredit- und Einlagegeschäft sind, (2) Abtrennung der Handelsaktiva, (3) Abtrennung des Wertpapiergeschäfts und (4) Abtrennung von Handelsgeschäft und Market Making gemäß Liikanen-Vorschlag – so zeigt sich, dass ein Trennbankensystem die Institute verkleinert. Allerdings erreichen die neuen, zu schützenden Einlagen- und Kreditbanken nur selten den Größenbereich, in dem Banken in den letzten fünf Jahren erfolgreich abgewickelt wurden. Auch viele der „Restbanken“ behalten – setzt man die vorgeschla-

Abbildung 4

Bilanzsummen bei unterschiedlichen Abtrennungen 2011
In Milliarden Euro



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Basis der Daten der High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2012).

© DIW Berlin 2013

Abtrennung von Kredit-, Handels- oder Wertpapiergeschäft: Bilanzgrößen bleiben häufig im kritischen Bereich.

genen Regeln um, eine Bilanzsumme, die größer als 300 Milliarden Euro ist. Bei einer Zusammenfassung des Kreditgeschäfts mit den Einlagen entstehen aus den 21 größten europäischen Finanzinstituten 17 einlagentragende Banken mit einer Bilanzsumme von jeweils über 300 Milliarden Euro. Zehn dieser Banken hätten sogar eine Bilanzsumme von über 600 Milliarden Euro (Abbildung 4). Von den entstehenden „Restbanken“ (Investmentbanken) kämen immerhin fünf auf eine Bilanzsumme nahe oder über 100 Milliarden Euro.

Eine Auslagerung der Handelsaktiva ließe einlagentragende und daher zu schützende Geschäftsbanken mit Bilanzsummen zwischen knapp 200 Milliarden und über 1400 Milliarden Euro entstehen. Immerhin acht davon hätten eine Größe von über 1000 Milliarden Euro. Von den „Restbanken“ kämen fünf auf eine Bilanzsumme von über 500 Milliarden Euro.

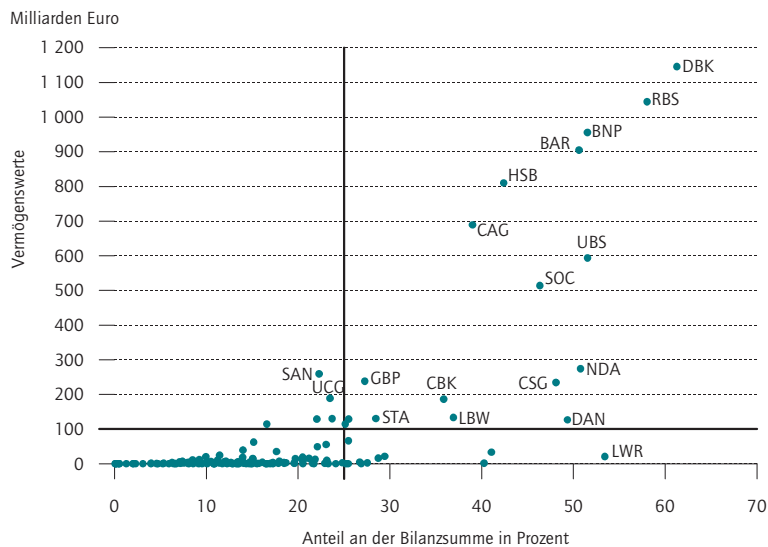
Würde das gesamte Wertpapiergeschäft abgetrennt, entstünden schützenswerte, das Kredit- und Einlagengeschäft betreibende Institute mit Bilanzsummen zwischen gut 150 Milliarden und gut 1100 Milliarden Euro. Immerhin vier der Restbanken kämen auf eine Bilanzsumme nahe oder über 100 Milliarden Euro.

Legt man das Liikanen-Kriterium zugrunde, gehen aus den jetzigen EU-Großbanken mindestens 17 schützenswerte Banken mit Bilanzsummen von über 300 Milliarden Euro hervor (Abbildung 5). Angesichts dieser Größenordnungen bleibt offen, inwieweit die neuen, nicht-einlagentragenden Großbanken (Restbanken) tatsächlich leichter abwickelbar sind. Aber auch die Restrukturierung der schützenswerten, weil einlagentragenden Banken dürfte eine große Herausforderung für Politik und Aufsicht bleiben. Vor dem Hintergrund eines fehlenden europäischen Restrukturierungsregimes und eines nicht getesteten nationalen Regimes reicht die doppelte Spaltung vermutlich nicht aus, um die Abwickelbarkeit von Großbanken zu verbessern.

Die erlaubte Holdingstruktur könnte ein zusätzliches Hindernis für eine schnelle Restrukturierung sein. Das Bankmanagement und die Eigentümer haben keinen Anreiz, Einlagenbank und „Restbank“ so zu entflechten, dass im Falle einer Schieflage schnell Klarheit darüber herrscht, welche Teile abgewickelt und welche erhalten bleiben sollen. Die „Last“, für diese Klarheit zu sorgen, obliegt somit allein der Bankenaufsicht und stellt große Anforderungen an deren Personalausstattung und Expertise. Die Bankenaufsicht müsste personell gestärkt werden, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Abbildung 5

Potenziell abzutrennende Vermögenswerte nach Liikanen 2012



BAR = Barclays Plc, BNP = BNP Paribas SA, CAG = Crédit Agricole Group, CBK = Commerzbank AG, CSG = Credit Suisse Group AG, DAN = Danske Bank A/S, DBK = Deutsche Bank AG, GBP = Groupe BPCE, HSB = HSBC Holdings Plc, LBW = Landesbank Baden-Württemberg, NDA = Nordea Bank AB, RBS = Royal Bank of Scotland Group Plc, SAN = Banco Santander SA, SOC = Société Générale SA, STA = Standard Chartered Plc, UBSN = UBS AG, UCG = UniCredit SpA

Quellen: SNL; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Der Liikanen-Vorschlag allein wird das „Too-big-to-fail“-Problem nicht lösen. Auch nach seiner Umsetzung bleiben EU-Großbanken mit Bilanzsummen von über 300 Milliarden Euro übrig.

Risikoabschirmung kann Regulierungsarbitrage zum Opfer fallen

Die Liikanen-Gruppe sah die Unterscheidbarkeit zwischen Market Making und Eigenhandel als nicht gegeben an. Trifft dies zu, könnten Finanzinstitute Eigenhandelsaktivitäten als Market Making deklarieren, um die Schwellenwerte für die Auslagerung des Eigenhandels in eine rechtlich selbständige Handelsbank zu umgehen. Der Liikanenvorschlag sieht daher die Abtrennung beider Aktivitäten in die Handelsbank vor. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung folgt diesem Vorschlag nicht. Die Gefahr der Umdeklarierung von Geschäften im Eigenhandel ist daher realistisch. Auch die Gefahr von Regulierungsarbitrage durch Verlagerung von abzutrennenden Funktionen in den Schattenbanksektor steht im Raum. Schatteninstitute haben weder dieselben Kapitalanforderungen noch Auskunftspflichten wie Banken. Den Finanzsektor und die Realwirtschaft gleichermaßen gefährdende Stabilitätsrisiken sind daher sehr viel schwerer noch als im regulierten Sektor rechtzeitig zu entdecken. Diese Art von Regulierungsarbitrage würde das Erreichen der beiden zentralen Ziele des Trennbankengesetzes, Abwickelbarkeit und Risikoabschirmung, gefährden.

Größenbegrenzung weiterhin wichtig

Auch nach Einführung eines Trennbankensystems wären die neuen Finanzinstitute weiterhin sehr groß und ihre Bilanzsummen würden in manchen Ländern das Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Deshalb bedarf es auch in einem Trennbankensystem Maßnahmen, die mehr Robustheit gegenüber Schocks herbeiführen und das Größenwachstum begrenzen. In erster Linie wäre hier eine genügend hohe risikogewichts-unabhängige Eigenkapitalquote (Leverage Ratio) zu nennen.²⁸ Im Gegensatz zur Risikogewichtung im Rahmen von Basel III zwingt die Leverage Ratio die Banken grundsätzlich, sich mehr Eigenkapital in Form von Aktienkapital oder einbehaltenen Gewinnen zu beschaffen, wenn ihre Bilanz wächst. Weil diese Beschaffung in der Regel, aus der Sicht der einzelnen Bank teurer ist als die Aufnahme von Fremdkapital, und zusätzliches Eigenkapital auch die Entwicklung der Eigenkapitalrendite dämpft, wirkt eine verpflichtende Leverage-Ratio in genügender Höhe wie eine Bremse für das Bilanzwachstum.

Fazit

Der auf dem G20-Gipfel im November 2008 getroffene Beschluss, alle systemrelevanten Finanzinstitute einer stärkeren Regulierung und Überwachung zu unterziehen und das anschließend vom internationalen Finanzstabilitätsrat FSB entwickelte Rahmenwerk zielen darauf ab, die von diesen Instituten ausgehenden Systemrisiken einzudämmen.²⁹ Wichtige Elemente dieses Rahmenwerkes sind die Entwicklung von Verfahren zur besseren Restrukturierung oder Abwicklung sowie Kapitalzuschläge in Relation zur Systemrelevanz der Institute.

Die Tatsache, dass große, komplexe sowie stark national und international vernetzte Banken kaum noch abwickelbar sind, hat im Zuge der Finanzkrise zu Staatsinterventionen mit enormen Kosten für die Steuerzahler geführt. Neben der Größe und der Komplexität der Institute spielt

für deren Abwickelbarkeit auch deren Vernetzungsgrad, Substituierbarkeit der angebotenen Dienstleistungen sowie die „Ähnlichkeit“ mit anderen Instituten in Bezug auf das Engagement in Wertpapieren und Krediten eine wichtige Rolle. Dennoch lassen empirische Belege den Schluss zu, dass insbesondere die Größe und Komplexität bedeutende Faktoren sind. Die Trennbankenvorschläge sehen vor die Komplexität von Banken durch Aufspaltung der Geschäftsaktivitäten zu reduzieren. Dabei würde sich auch die Größe der Institute verringern, sie läge aber vermutlich dennoch häufig über einer kritischen Größe, in der in der Vergangenheit Banken abgewickelt wurden.

Hinzu kommt, dass die neuen Institute in einer Bankenholding vereint bleiben dürfen. Da das Management der Holding ebenso wie die Eigentümer keinen Anreiz haben, Einlagenbank und „Restbank“ zu entflechten, bleibt es eine offene Frage, inwieweit die Umsetzung des Liikannen-Vorschlags die Erwartungen an das Trennbankensystem – effektive Abwickelbarkeit und Abschirmung der Einlagen gegen das Risiko des Investmentbanking – tatsächlich erfüllt. Um Abwickelbarkeit herzustellen, ist womöglich die jetzt geplante duale Trennung nur ein erster Schritt. In Abhängigkeit von der Praktikabilität des kommenden Europäischen Restrukturierungsgesetzes könnte sich eine weitergehende Aufspaltung der Großbanken in Zukunft als notwendig herausstellen. Um das Problem der Haftung der Allgemeinheit für systemrelevante Banken zu lösen, könnte man sich allerdings auch eine Aufspaltung von Großbanken in Einheiten vorstellen, die mit dem vorhandenen Abwicklungsregime beherrschbar sind, ohne dafür notwendigerweise das Universalbankensystem aufgeben zu müssen. Die personelle Stärkung der Bankenaufsicht ist unverzichtbar. Wie bereits an anderer Stelle mehrfach gefordert, muss den (neuen Trenn-)Banken zudem eine risikoungewichtete Eigenkapitalquote von zumindest fünf Prozent vorgeschrieben werden, damit ihre Stabilität erhöht und ein neuerliches, fast ausschließlich fremdfinanziertes Größenwachstum von vornherein eingedämmt wird.³⁰

²⁸ Schäfer, D. (2011): Banken: Leverage Ratio ist das bessere Risikomaß. DIW Wochenbericht Nr. 46/2011.

²⁹ www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf.

³⁰ Schäfer, D. (2011), a. a. O.; Sachverständigenrat (2012): Vom Binnenmarkt zur Bankenunion: Ein Vorschlag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/ga201213/ga12_iii.pdf.

Benjamin Klaus* hat an der Universität Frankfurt a.M. promoviert. | klaus@finance.uni-frankfurt.de

Dorothea Schäfer ist Forschungsdirektorin am DIW Berlin | dschaefer@diw.de

IMPLICIT STATE GUARANTEES EXACERBATE PROBLEM: SEPARATED BANKING SYSTEM ALONE NOT A SOLUTION

Abstract: Many banks are now too big, complex, and closely networked to be wound up. When they get into difficulties, they threaten the entire financial system of their economic area. Five years of financial crisis have not alleviated but exacerbated this problem. The cost of stabilizing banks is enormous, posing serious challenges for the states affected. In addition, such state guarantees create dangerously false incentives: they encourage managers and financiers to run high risks, and favor the further expansion of banks. At present, solutions are being sought in the introduction of a separated banking system, with the aim of creating smaller, less complex financial institutions that would be easier to wind up and of protecting deposit and credit business more effectively from the risks of proprietary trading. In February 2013, the Ger-

man federal government presented its plans to break up German universal banks into retail and trading institutions. However, this paper shows that in all the various scenarios for such a separation, many financial institutions would still exceed the size at which a bank has ever been wound up successfully – that is, without disastrous consequences for the economy as a whole. The government proposals also envisage the deposit bank and the “residual bank” remaining united within a holding structure; it is questionable whether this would suffice to ensure “unbundling” and thus the feasibility of liquidation. The authors are therefore not convinced that the proposed legislation can achieve its declared objective of enabling the liquidation of large banks and avoiding the associated state guarantees that aggravate the problem.

JEL: G20

Keywords: Too-big-to-fail, structural reform, financial architecture, leverage ratio

*Dieser Artikel spiegelt die persönliche Meinung des Autors wider und deckt sich nicht notwendigerweise mit der Meinung der Institutionen, denen der Autor angehört.



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
80. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Franziska Bremus

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.