

Rede des Bundesministers der Finanzen Peer Steinbrück anlässlich der Lesung des Gesetzes zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung im Deutschen Bundesrat 10. Juli 2009, Berlin

Datum: 10.07.2009 08:35

Redner: BM Peer Steinbrück

Veranstaltungsort: Berlin

Es gilt das gesprochene Wort!

Herr Präsident!

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Nach den Bemerkungen von Herrn Linssen und Herrn Boddenberg, denen ich zustimmen und die ich sogar unterstreichen kann, kann ich es relativ kurz machen. Ich will mich auf einige wenige politische Anstriche beschränken.

Wir haben bereits damals beim Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das auch dank Ihrer schnellen und wirkungsvollen Mithilfe in einem bemerkenswerten Verfahren dazu beigetragen hat, jedenfalls Schlimmeres zu verhindern, zu stabilisieren, von drei Maßnahmekategorien nicht nur gesprochen, sondern solche bereits in diesem Gesetz verankert: Garantien, Kapitalinjektionen und Aufkauf von Problemaktiva. In einer ersten Phase ist von den beiden erstgenannten Instrumenten Gebrauch gemacht worden, wie Sie sich erinnern.

Aber das dritte Instrument, der Aufkauf von Problemaktiva oder umgangssprachlich und somit vielleicht verständlicher für diejenigen, die uns zuhören, die Bereinigung, das Leerfegen von Bilanzen, von Wertpapierportfolios, von Kreditportfolios, die immer weiter abgewertet werden und immer mehr Eigenkapital auffressen, stellte sich als die komplexeste Aufgabe dar, die jedenfalls ich aus den ohnehin sehr schwierigen letzten sechs oder neun Monaten in Erinnerung habe.

Wir haben uns sehr genau angeguckt, wie das in anderen Ländern gemacht wird, in den USA, in Großbritannien, in den Niederlanden in einem spezifischen Fall, bezogen auf ein Institut, und sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die dort eingeleiteten Initiativen für uns nicht richtig sind oder nicht passen.

Wir haben inzwischen auch die Erfahrung gemacht, dass die USA ihr ursprüngliches Modell dreimal überarbeitet haben. Man steht vor einer Frage, die immer in einen Spannungsbogen führt. Wenn Sie den Banken behilflich sein wollen, ihre Bilanzen zu bereinigen, und wenn Sie wollen, dass dies effektiv geschieht, damit die Banken ihr Eigenkapital für das verwenden können, was wir in dieser Konjunktursituation am meisten brauchen, dann müssen Sie folgende Frage beantworten: Wer übernimmt die Risiken, die Haftung für das, was von diesen Bilanzen freigelegt worden ist?

Bei den meisten Vorschlägen – nicht immer explizit ausgesprochen, aber implizite enthalten – war völlig klar: die öffentliche Hand, der Steuerzahler. Ich glaube, dass wir mit den beiden Entwürfen, nämlich einem Zweckgesellschaftsmodell, sehr stark konzentriert auf die toxischen Assets, also auf die strukturierten Wertpapiere, und einem Konsolidierungsbankmodell, eher stärker konzentriert auf illiquide, auf nicht strategische Aktiva, etwas gefunden haben, um aus diesem Dilemma herauszukommen, etwas, das jedenfalls das Prinzip der Eigentümerhaftung, der Eigentümerverantwortung, wie Herr Linssen zutreffend gesagt hat, weitestgehend enthält.

Wir tragen mit dieser Lösung dazu bei, dass gerade bei den strukturierten Wertpapieren den Banken Zeit gekauft, dass ihnen Zeit verschafft wird, was von enormer Bedeutung ist; denn die Schlussabrechnung von Verlusten, z. B. über ein gegebenenfalls zu erlassendes Dividendenausschüttungsverbot, wird sich erst am Ende der Laufzeit dieser Papiere ergeben, also in

zehn, elf, zwölf, 13 oder 14 Jahren.

Mit Blick auf das Konsolidierungsbankmodell ist etwas gefunden worden, von dem ich glaube, dass es auch dem Sparkassensektor entgegenkommt, indem wir ihn letztlich aus der gesamtschuldnerischen Haftung im Verhältnis zu den anderen Gesellschaftern oder den anderen Gewährträgern im Rahmen der Landesbankenkonstruktion befreit haben.

Dass er aber im Rahmen seiner Gewährträgerhaftung, datiert auf den 30. Juni, wie Herr Boddenberg richtig sagte, in Eigentümerverantwortung steht, ist für mich richtig und vertretbar. Für den Fall, dass er in eine Haftung gerät, die über die Gewährträgerhaftung zum Stichtag 30. Juni hinausgeht, ist der Bund entgegen allen ursprünglich im Kabinett geführten Debatten bereit, in eine Vorfinanzierungsfunktion einzutreten. Diese wird aus den anschließend hoffentlich oder wahrscheinlich zu erzielenden Gewinnen der betroffenen Bank, der positiv gestellten Kernbank, ausgeglichen.

Ich will nicht weiter im Detail darauf eingehen, sondern Ihnen meine Überzeugung schildern, dass die Konzeption dieser Lösungen, jedenfalls gemessen an unserem Erkenntnisstand, das Beste ist, was wir erreichen konnten, um dazu beizutragen, dass rechtsformneutral Banken aller drei Säulen in Deutschland – vielleicht am wenigsten relevant für den Genossenschaftsbanksektor, aber für ihn selbstverständlich offen – eine Entlastung ihrer Bilanzen vor dem Hintergrund der richtig beschriebenen Ratingmigration bekommen, was dazu führt, dass Wertpapier- und Kreditportfolios immer weiter abgewertet werden und dabei immer mehr Eigenkapital verfressen.

Da sind zwei eminente Probleme, die schwer zu erklären sind, aber dazu beitragen können, dass wir schwierigen Zeiten verhaftet bleiben: Erstens kann sich ein Insolvenzproblem ergeben, wenn man über das Auffressen von Eigenkapital unter die regulatorische Kapitalquote kommt und dann aufsichtsrechtlich eingeschritten werden muss. Glauben Sie mir – ohne dass ich es breittrete –: Diese Situation ist nicht ungewöhnlich. Wir haben sie manchmal, an sogenannten regulatorischen Wochenenden, meistern müssen, ohne großes öffentliches Tamtam und ohne große öffentliche Erklärungen. Aber es ist auch nicht ausgeschlossen, dass die BaFin an einem solchen Wochenende wieder einmal darauf hinweist, dass, wenn nicht eingeschritten wird, die regulatorische Kapitalquote mit der Folge unterschritten werden könnte, dass es am Montagmorgen Botschaften gibt, von denen ich weiß, dass sie auf Seite 1 stehen und durchschlagen könnten. Der erste Schritt wäre ein Moratorium, das über eine solche Bank ausgesprochen wird. Dies stünde in einem klaren Spannungsbogen zu dem Commitment der Bundesregierung auch auf internationaler Ebene, kein systemrelevantes Bankhaus in die Insolvenz gehen zu lassen: wegen des Dominosteineffektes, wegen der Vernetzungen, wegen der Infektionskanäle, die gelegt werden. Glauben Sie mir: Inzwischen bin ich ein bisschen erfahren damit, welche unterschiedlichen Infektionskanäle es in diesem Sektor gibt. Das ist das eine Problem, das dann vermieden werden muss.

Zweitens. Das andere Problem ist aus konjunkturpolitischer Sicht viel relevanter: Das Eigenkapital, das dabei verzehrt wird, steht nicht mehr für das zur Verfügung, was wir brauchen, nämlich für das Neugeschäft, für die Finanzierung von Krediten für Mittelständler, aber auch zur möglichst fristenkongruenten Refinanzierung von großen Unternehmensanleihen bzw.

Unternehmensinvestitionen buchstäblich in einer Milliarden dimension. Das ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass viele große Unternehmen zwar vielleicht noch die Kredite bekommen, aber jedenfalls zu anderen Konditionen als bisher, dass sie es mit anderen Risikoauflagen zu tun haben und der Situation ausgesetzt sind, dass bisher gültige Konsortialfinanzierungen unter Heranziehung auch europäischer Banken so nicht mehr funktionieren, weil diese anderen europäischen Banken – teilweise die - Meister des Universums, mit Bilanzsummen, die spielend das Zwei- oder Dreifache der Deutschen Bank erreichen können – plötzlich nicht mehr bereit sind, auf dem deutschen Markt ihre Tranche, die sie früher im Rahmen einer Konsortialfinanzierung beigebracht haben, zu erbringen, auch unter Auflagen ihrer jeweiligen Heimatländer.

Für all dies kann ich Ihnen Beispiele nennen. Die Royal Bank of Scotland ist inzwischen zu 70 bis 80 % verstaatlicht. Sie gehört dem britischen Staat, unterliegt aber Auflagen, die darauf

hinauslaufen, dass das, was sie an Krediten auslegt, sehr stark auf den Heimatmarkt konzentriert ist und im Zweifelsfall nicht mehr zur Prolongation oder zur Refinanzierung einer Konsortialfinanzierung in Deutschland – schon gar nicht fristenkongruent – beiträgt.

Dieses Eigenkapital über die Angebote einer Bilanzbereinigung, die wir machen, zur Verfügung zu stellen ist in meinen Augen auch unter konjunkturellen Gesichtspunkten von eminenter Bedeutung nicht nur in Bezug auf die Systemrisiken, mit denen wir es im Bankensektor weltweit zu tun haben.

Ich will in der Schlusskurve zwei, drei Sätze auf ein Thema verlieren, das, wie ich zugebe, im Verhältnis zwischen Bund und Ländern problematisch, jedenfalls konfliktbehaftet sein kann. Sie wissen vielleicht, dass das Kabinett Eckpunkte beschlossen hat, als wir das erste Mal einen Gesetzentwurf vorlegten. Er war damals stark auf das Zweckgesellschaftsmodell konzentriert. Der Eckpunktebeschluss hat mehrere Punkte; zwei sind zentral. Wann immer die Bundesregierung einen rechtlichen, auch institutionellen Rahmen bot – das Anstalt-in-der-Anstalt-Modell – und Landesbanken von diesen Dienstleistungen des Bundes und dem Rahmen Gebrauch machen wollten – auch mit den Vorteilen, die bei Herrn Linssen eine Rolle spielten: Bilanzierung nach HGB, keine Eigenkapitalunterlegung mehr für die Zweckgesellschaft etc. pp. –, war für uns von entscheidender Bedeutung, dass dies verbunden ist mit einer Konsolidierung des Landesbankensektors, einer Rekonstruktion der nach wie vor sieben selbstständigen Landesbanken.

In dem Augenblick, in dem wir Ihnen im parlamentarischen Verfahren unter Beteiligung des Bundes konzidiert haben, dass es neben dem Anstalt-in-der-Anstalt-Modell, in symbiotischer Beziehung mit dem Soffin, auch eine Landesanstaltskonstruktion geben kann, hat der Bund jedenfalls zu einem gewissen Teil seinen Hebel aufgegeben. Das könnte missverstanden werden.

Meine Bitte ist: Missverstehen Sie das nicht! Selbst wenn der Bund bei einem Landesanstaltsmodell keinerlei direkte Zugangsmöglichkeiten mehr hat, sollten Sie nicht frohlocken in der Annahme, die Landesbanken könnten in dieser Konfiguration und auf der Basis der bisherigen Geschäftsmodelle so weitermachen wie bisher. Das wäre ein fundamentaler Irrtum. Ich möchte Sie inständig bitten, unbenommen dieser – in Anführungszeichen – Fluchtmöglichkeit in ein Landesanstaltsmodell nicht der Vorstellung zu erliegen, dass damit automatisch klassische Stand-alone-Lösungen verbunden seien, die Vorstellung, man könne seinen kleinen Finanzplatz in A, B, C oder D weiter so fortsetzen.

Das wird nicht der Fall sein, und zwar erstens durch die normative Kraft des Faktischen, den Problemdruck, dem die Landesbanken ausgesetzt sind. Ich relativiere das bezogen auf zwei: NordLB und Helaba. Bezogen auf alle übrigen wirkt die normative Kraft des Faktischen jetzt, kurzfristig, nicht in drei, vier Jahren. Das Zweite ist der Druck der Europäischen Kommission. Täuschen Sie sich nicht! Wir sollten nicht auseinandergehen in der Annahme, dass wir den heutigen Zustand einfach fortschreiben.

Ich war teilweise angenehm überrascht, dass ein Kreis von Ministerpräsidenten in einem früheren Stadium über gewisse Modelle mit Blick auf eine Konsolidierung der Landesbanken debattiert hat. Es war die Rede von einem Holdingmodell. Das hat sich nicht der Bund ausgedacht, es war Ihre Erfindung. Sie haben das Copyright. Ich würde es nicht ganz verstehen, wenn Sie plötzlich davon Abstand nehmen sollten. Es kann auch ein privates Investorenmodell sein. Es können Verheiraten – sprich: Fusionen – sein, wie auch immer.

Ich bitte Sie, diese Linie dort, wo Sie als Gewährträger oder als Anteilseigner Einfluss haben, sehr ehrgeizig fortzusetzen. Ich wiederhole, was ich gestern bei einer großen Veranstaltung der „Börsen-Zeitung“ in Frankfurt gesagt habe, wohl wissend, dass man damit in Beete von Empfindlichkeiten treten kann: Das größte systemische Risiko des Bankensektors in Deutschland sind im Augenblick Landesbanken.

Ich weiß genau, wovon ich spreche. Die Situation einiger Landesbanken ist so zu bewerten, dass sie von den Angeboten dringend Gebrauch machen sollten. Alle diejenigen, die dort operativ verantwortlich sind oder in den Verwaltungsräten oder Aufsichtsräten sitzen, sollten darauf dringen,

dass die Landesbankenszene spätestens in zwei Jahren sehr viel anders aussieht als heute. Eine Reihe von Landesbanken haben keine tragfähigen, keine nachhaltigen Geschäftsmodelle mehr.

Die Entwicklung, in die wir hineingeraten sind – diese Sätze will ich auch auf die Gefahr hin, etwas langatmig zu sein, doch noch prägen –, ist verursacht worden durch den Wegfall der beiden Staatsgarantien von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung am 17. Juli 2005. Man hat die Billigliquidität, die man damals bekommen konnte, aufgenommen, sich damit vollgesogen und gedacht: In Ermangelung eines tragfähigen Geschäftsmodells legen wir diese Liquidität in Produkten an, in Derivaten, in strukturierten Wertpapieren, von denen wir eigentlich nichts verstehen, aber da machen wir die Marge. – Das ist der Bumerang, der in dieser Finanzkrise uns allen an die Köpfe zurückfliegt und die Lage so hochproblematisch macht. Deshalb noch einmal: Bitte darauf achten, dass wir dort vorankommen!

Der letzte Punkt ist: Ich weiß, dass der Sparkassensektor Ihnen genauso wie mir und insbesondere den Abgeordneten in Ihren Landesparlamenten wie denjenigen im Bundesparlament mit einer großen Klageführung fast die Türen eintritt nach dem Motto: Die Möglichkeiten der Sparkassen könnten überdehnt werden. Wir wissen, welchen Einfluss Verwaltungsräte und Sparkassen auf der regionalen, der kommunalen Ebene haben. Ich will die Sorgen der Sparkassen nicht kleinreden. Auf der anderen Seite möchte ich auch Übertreibungen in der Darstellung entgegentreten. Letztlich können die Sparkassen die Frage nicht beantworten, wer die Haftung für sie übernehmen soll, wenn sie durch die jetzige Regelung, die ich für angemessen und fair halte, weiter entlastet werden sollen, zumal wir sie aus der gesamtschuldnerischen Haftung entlassen haben.

Diese Frage können sie nicht beantworten, es sei denn, sie zeigen mit dem Finger auf Sie, die Landesvertreter, und auf mich als Bundesvertreter. Dies widerspricht einem weiteren Eckpunkt der Entscheidung des Bundeskabinetts: Der Bund übernimmt über das Konstrukt der Konsolidierungsbanken – Anstalt-in-der-Anstalt – genauso wie Landesbanken keine weiteren Risiken. Davon haben wir uns einen Tick entfernt: Der Bund ist in der jetzigen Konstruktion bereit, in die Vorfinanzierung von Verlusten hineinzugehen. Das war ursprünglich nicht meine Absicht. Wir tun das, weil wir die Gewissheit haben, dass die Vorbelastung, die der Bund übernimmt, soweit es sich um Verluste handelt, die über die Gewährträgerhaftung der Sparkassen hinausgehen, eines Tages aus der Gewinnentwicklung der Kernbanken abgedeckt werden kann, so dass es, wenn Sie so wollen, eine reine Vorfinanzierung ist, kein dauerhaftes Eintreten des Bundes in irgendwelche Haftungen. Sie haben wir nicht zu verantworten; das ist nicht das Bier des Bundes.

Diese Sätze habe ich weniger Ihnen gegenüber zu äußern. Ich möchte sie auch in der Annahme, dass uns vielleicht Sparkassenvertreter und Vertreter des DSGVO zuhören, von diesem Pult aus noch einmal hervorheben. Ich wäre sehr dankbar, wenn sich so gesehen manche Exponenten der Empörung auf ein einfaches Quadrat statt auf einen Vierfachfaktor reduzieren könnten.

Herzlichen Dank.