

## „Wir wollen nicht auf die Dauer für die vermeintlich systemrelevanteren Banken in Deutschland bezahlen müssen“

„Der Staat und die Banken“ ist ein ewig aktuelles Thema, ein Thema übrigens, zu dem – seit es Banken gibt – jedermann, der das Bankgeschäft betreibt, etwas zu sagen hatte und und dies auch getan hat – manch einer auch auf europäischer Ebene und ungefragt und nicht immer zum Wohl unseres dreigliedrigen stabilitätsfördernden Bankensystems in Deutschland. Staat und Banken bewegen sich in einem Spannungsfeld, das durchaus produktiv sein kann. Natürlich ergeben sich viele Fragen aus diesem Spannungsfeld, die im Sog der Finanzmarktkrise immer lauter werden: „Ist der Staat der bessere Banker?“ ist eine. „Und macht der Staat – wenn er nicht selbst als Banker tätig ist – die Banken durch immer neue Regulierungen zu besseren Banken?“ Diese Tagung wirft diese Fragen erneut auf. Aus Sicht eines Länderfinanzministeriums – also quasi einer staatlichen Institution – wurden sie schon beleuchtet. Nun geht es um die Sicht eines Bankenvertreters; genauer gesagt – die Sicht der Genossenschaftsbanken.

### Der Staat als besserer Banker?

Ist also der Staat der bessere Banker? Ist der Staat, der unzweifelhaft an einen Punkt kommen kann und im Jahr 2008 auch gekommen ist, an dem er im Interesse der Finanzmarktstabilität und im Interesse des Bankenplatzes Deutschland handeln musste, grundsätzlich besser als ein privater Unternehmer in der Lage, eine Bank zu führen? Qualifiziert – so muss man zugespitzt fragen – Kompetenz in der Finanzmarktstabilisierung auch für das Bankgeschäft?

Ich bezweifle dies. Wer einerseits die Regeln für den Finanzmarkt vorgibt und diesen beaufsichtigt, andererseits aber Wettbewerbssteilnehmer ist, der begibt sich in einen ernstesten Interessenkonflikt, denn er muss einerseits den Erfolg staatlicher Intervention und Investition befördern – man denke bei-

spielhaft nur an über 18 Milliarden Euro stiller staatlicher Einlage bei der Commerzbank –, auf der anderen Seite aber auch die Grundlagen der Ordnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft berücksichtigen und die wirtschaftlich erfolgreicheren Marktteilnehmer nicht diskriminieren.

Konkreter: Der BVR hat bereits in der Diskussion um die Finanzmarktstabilisierungsgesetze deutlich auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Finanzsektors hingewiesen, die mit den SoFFin-Stützungsmaßnahmen der Bundesregierung einhergehen. Es ist letztlich nicht akzeptabel, dass gerade diejenigen Kreditinstitute, die staatliche Hilfsleistungen in Anspruch genommen haben, den unter Ertragssicht ruinösen Konditionenwettbewerb, insbesondere im Privatkundengeschäft, immer weiter verschärfen. Wie auch immer der staatliche Eingriff letztlich aussieht – seien es Restrukturierungsmaßnahmen im Rahmen der Frühsanierung oder sonstige Stützungsmaßnah-

men: Keinesfalls dürfen staatliche Interventionen in den Bankenmarkt langfristig zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Aber lassen wir doch die Regierung selbst die Frage beantworten, ob der Staat der bessere Banker ist. Schon im Koalitionsvertrag bemerkte nämlich die Berliner Regierungskoalition, dass die staatlichen Stützungsmaßnahmen Wettbewerbsverzerrungen auslösen und dass aus diesem Grund sofort mit der Ausarbeitung von Ausstiegsstrategien zur zügigen Rückführung der Stützungsmaßnahmen zu beginnen sei. Das ist doch eine klare Antwort.

### Rückzug

Inzwischen läutet der Entwurf des aktuellen Restrukturierungsgesetzes einen Rückzug des Staates aus den Stabilisierungsmaßnahmen ein. In der Begründung des Gesetzes heißt es: „Die vom Finanzmarktstabilisierungsfonds eingegangenen Kapitalbeteiligungen stellen jedoch kein dauerhaftes Engagement des Bundes im Bankenbereich dar. Vielmehr sind sie nach Erreichen des Stabilisierungszweckes und unter Wahrung der Interessen des Steuerzahlers zügig zurückzuführen. Die jetzt vorgeschlagenen Änderungen (...) zielen daher darauf ab, in gleicher Weise wie für den Einstieg die Grundlage für einen vereinfachten Ausstieg (Exit) des Finanzmarktstabilisierungsfonds aus den Stabilisierungsmaßnahmen zu schaffen.“

Es wird nicht weiter wundern, dass die Genossenschaftsbanken diesen Ausstieg begrüßen. Das Gesetz soll nach aktueller Planung am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Schon jetzt fordere ich den Gesetzgeber dazu auf, seinen Worten dann auch Taten folgen zu lassen. Wenn die Stabilisierung des Finanzmarktes erst einmal erfolgt ist, muss sich der Staat wieder auf seine Rolle

*Uwe Fröhlich, Präsident, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. (BVR), Berlin*

*Mit Blick auf die krisenbedingten staatlichen Stützungsmaßnahmen und Bankbeteiligungen mahnt der BVR-Präsident bei der Politik die Umsetzung der schon im Koalitionsvertrag bekundeten Exitbestrebungen an. Für eine Wiederherstellung von Vertrauen an den Finanzmärkten über Regulierungsmaßnahmen bringt er zwar grundsätzlich Verständnis auf, sieht seine Gruppe aber zu stark in Mithaftung für die Krisenfolgen genommen. Verantwortung für die Kunden und die Region, so der Tenor, sind in den Genossenschaftsbanken stark genug verankert, um etwa auf die Bankenabgabe verzichten und die Institutssicherung beibehalten zu können. (Red.)*

als Regulierer und Beaufsihtiger konzentrieren. Wie nun füllt der Staat aber seine Rolle als Regulierer aus? Auch diese Frage muss man stellen, wenn man über das Thema „Der Staat und die Banken“ spricht. Macht der Staat die Banken durch immer neue Regulierungen zu besseren Banken? Das Motiv des Staates bei der Regulierung ist nachvollziehbar. Nach der Finanzmarktkrise will er das Vertrauen in den Finanzsektor wiederherstellen, „Bank Runs“ verhindern. Das Geld der Steuerzahler soll geschont werden; Staaten sollen nie mehr für Banken einspringen müssen.

### Erwartungen an Banken

Das Motiv des Regulierungshandelns ist nachvollziehbar, allein der Adressat ist der falsche: Das Vertrauen in den genossenschaftlichen Bankensektor ging nicht verloren. Nach einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes TNS Emnid im Auftrag des BVR zu den Erwartungen, die die Deutschen an Banken stellen und den Werten, die sie bestimmten Bankdienstleistungen zusprechen, verbindet die deutsche Bevölkerung mit den genossenschaftlich organisierten Volksbanken und Raiffeisenbanken vor allem Begriffe wie Kundennähe, persönlicher Service, Vertrauenswürdigkeit sowie lokales Engagement.

Nebenbei bemerkt: Auch im Internetzeitalter misst die deutsche Bevölkerung der persönlichen Bankberatung und einem dichten Filialnetz eine hohe Bedeutung bei. Erfreulich ist, dass selbst für junge Menschen die Erreichbarkeit der Bank über ihre Filialen einen hohen Wert besitzt. Nur ein kleiner Anteil der Befragten bevorzugt eine Bankberatung über das Internet.

**Studien-Ergebnisse:** Kundennähe (61 Prozent), persönlicher Service (55 Prozent), Vertrauenswürdigkeit (54 Prozent), lokales Engagement (56 Prozent). Das Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid wurde vom BVR beauftragt, 501 Personen in Deutschland ab 14 Jahren zu ihren Erwartungen an Banken zu befragen. Die Erhebung fand am 11. Oktober 2010 statt: Für rund drei Viertel der Bevölkerung ist ein dichtes Filialnetz wichtig oder sehr wichtig. 77 Prozent der 14- bis 29-jährigen Bundesbürger halten die Filialdichte für eine wichtige oder sehr wichtige Leistung einer Bank. Die Filiale ist auch der mehrheitlich bevorzugte Ort, an dem eine Bankberatung stattfinden sollte. So wünschen 82 Prozent der

Bevölkerung in Deutschland, in der Filiale ihrer Hausbank beraten zu werden. Zu dieser Einschätzung kommen besonders die Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen und die Personen mit höherem formalem Bildungsabschluss (Abitur beziehungsweise Hochschulabschluss, 88 Prozent). Nur zwei Prozent der Befragten war eine Bankberatung über das Internet lieber.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kam vor wenigen Tagen die Beratungsgesellschaft buw, die eine freundliche Ansprache und ein erkennbar hohes Engagement des Kundenberaters neben einem dichten Filialnetz als für die Kunden wichtig ausmachte. „Zwischenmenschlich ‚muss es schnackeln‘“, titelte die Börsen-Zeitung dazu.

Aber zurück zu den Motiven der Regulierer. Die angesprochenen „Bank Runs“ erleben wir bei den Genossenschaftsbanken allenfalls als positiv zu bewertenden Run auf die Kredite. Die Volksbanken und Raiffeisenbanken steigerten die Vergabe von Firmenkrediten zur Jahresmitte erneut kräftig. 171,1 Milliarden Euro beträgt die Summe der Ausleihungen an inländische Unternehmen und wirtschaftlich Selbstständige (ohne Finanzunternehmen). Das sind 5,0 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Zuwachsrates erreichte den höchsten Stand seit der Einführung des Euro im Jahr 1999. Die Genossenschaftsbanken festigen damit in der wirtschaftlichen Erholung ihre Position als verlässlicher Finanzierungspartner des Mittelstands gegen den Markttrend.

Zuläufe erleben wir auch im Einlagenbereich: Die Einlagenentwicklung (per Ende September 2010) weist wie schon im Vorjahr bei den Volksbanken und Raiffeisenbanken große Einlagenzuflüsse und -umschichtungen auf – eine klare Auswirkung der Finanzmarktkrise. Kunden stehen Wertpapierengagements insbesondere im Aktien- und Fondsbereich nach wie vor skeptisch gegenüber. In den letzten zwölf Monaten sind die Verbindlichkeiten der Genossenschaftsbanken gegenüber Nichtbanken um knapp 27 Milliarden Euro oder 5,7 Prozent auf 496 Milliarden Euro gestiegen. Der Spareinlagenbestand lag sogar um 11,6 Prozent über dem Vorjahreswert.

### Verantwortung für die Regionen

Und wer das Geld der Steuerzahler schonen will, ist bei den Genossenschaftsbanken an der richtigen Adresse: Im Jahr 2009 haben

die Kreditgenossenschaften Ertragsteuern in Höhe von knapp 1,2 Milliarden Euro gezahlt. Sie waren damit einer der wichtigsten Steuerzahler in Deutschland. Mehr noch: Die Genossenschaftsbanken beweisen Verantwortung für die Regionen, in denen sie tätig sind, und weiteten im Jahr 2009 ihr gesellschaftliches Engagement erheblich aus. Allein das Spenden- und Sponsoringvolumen der genossenschaftlichen Finanzgruppe stieg ungeachtet gesamtwirtschaftlicher Krisenszenarien von 96 Millionen noch in 2007 auf nunmehr 121 Millionen Euro. Zusammen mit den Verbundunternehmen und den Verbänden ließen die Genossenschaftsbanken so über 133,5 Millionen Euro gemeinnützigen Zwecken zukommen. Die größte Schonung des Steuerzahlers liegt jedoch in der Sicherungseinrichtung des BVR begründet. Unser System funktioniert, wir kommen nach wie vor ohne Staatshilfen aus und sind anerkanntermaßen ein stabilisierendes Element für die Finanzmärkte. Wir sind stolz, dass wir solche Mechanismen in unserer Gruppe haben – und dass sie funktionieren. Den Beweis, dass der Staat für Genossenschaftsbanken nicht einspringen muss, haben wir immer wieder geführt.

### In Mithaftung

Obwohl sich also die genossenschaftliche Finanzgruppe Volksbanken Raiffeisenbanken als Adressat für neues staatliches Regulierungshandeln nicht gerade aufdrängt, nimmt die Regierung den genossenschaftlichen Sektor in Mithaftung für die Folgen der Finanzmarktkrise. Führt also immer mehr Regulierung zu immer besseren Banken? Die Antwort lautet: Nein. Wenn man einem gesunden Mann eine Krücke ans Bein bindet, dann wird er schlechter laufen können, nicht besser.

Ein Beispiel: Derzeit greift die EU-Kommission auf internationaler Ebene das funktionstüchtige institutssichernde System der Genossenschaftsbanken an. Aus durchaus nachvollziehbaren Motiven: Staaten sollen nie mehr für Banken einspringen müssen. Dafür will EU-Kommissar Michel Barnier die zersplitterten und während der Finanzmarktkrise weitgehend gescheiterten Einlagensicherungssysteme in der EU weiter harmonisieren und so gleiche Voraussetzungen für alle schaffen.

Nach einigen direkt aus der Krise geborenen Notmaßnahmen hat die Kommission

also jetzt einen neuen Richtlinienentwurf vorgelegt, der Vereinfachungen und weitreichende Harmonisierungen bei Deckungsumfang und Auszahlungsmodalitäten von Einlagensicherungssystemen, kürzere Auszahlungsfristen und hinreichende Mittelausstattung sowie die gegenseitige Solidarität zwischen den verschiedenen Systemen innerhalb der EU vorsieht. Der Teufel liegt dabei wie so häufig im Detail.

### **Institutssicherung erhalten**

Wir kämpfen dafür, auch im Rahmen einer neuen EU-Einlagensicherungsrichtlinie die Institutssicherung der BVR-Sicherungseinrichtung, die über 70 Jahre Insolvenzen in unserem Sektor verhindert und Schieflagen ohne Steuermittel beseitigt hat, vollständig zu erhalten. Es muss weiterhin möglich sein, Institutsschutz in der bewährten Form zu betreiben – denn wie könnte ein Schutzniveau höher sein, als wenn der Entschädigungsfall für den Anleger erst gar nicht entsteht? Konkret bedeutet dies, dass die Möglichkeit einer institutssichernden Einrichtung neben der reinen Einlagensicherung überhaupt vorhanden sein muss.

Erfreulicherweise sieht das auch die Politik so. Bundestag und Bundesrat haben die Einlagensicherungsrichtlinie als Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip der EU-Verträge gerügt und damit ein deutliches Signal gesetzt. Das Thema wird uns noch eine ganze Weile beschäftigen und fordert allergrößte Aufmerksamkeit. Übrigens gibt es dazu eine wissenschaftliche Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW Köln), die die Schwächen des Reformvorschlages der EU aufzeigt und die Leistungsfähigkeit der Institutssicherung der genossenschaftlichen Finanzgruppe bewertet.

### **Beispiel Bankenabgabe**

Ein weiteres Beispiel dafür, dass mehr Regulierung nicht immer bessere Regulierung bedeutet, ist die Bankenabgabe: Es ist wirklich bedauerlich, dass die Bundesregierung in ihrem Restrukturierungsgesetz weiterhin alle Kreditinstitute pauschal zur Finanzierung von Schieflagen systemrelevanter Banken heranziehen und nur bei den öffentlichen Förderbanken eine Ausnahme vorsehen will. Dazu ganz klar: Wir halten nach wie vor nichts von dieser allgemeinen Bankenabgabe. Wir haben unser Scherflein beigetragen, als es nötig war – zur Rettung

der IKB, zur Rettung der Hypo Real Estate. Beide Institute sind zudem Wettbewerber.

Die Genossenschaftsbanken hingegen werden schon allein aufgrund ihrer relativen Größe wohl niemals zu den Banken gehören, die von einem Fonds profitieren, der ausschließlich systemrelevante Banken stützen soll. Wir werden nach wie vor auf die genossenschaftliche Hilfe zur Selbsthilfe angewiesen sein, ohne Mittel aus dem Fonds zu erhalten. Dies ist auch gar nicht nötig, da sich die Funktionsfähigkeit und Tragfähigkeit unseres eigenen Sicherungsfonds selbst in der stärksten Krise bewiesen hat. Deshalb wollen wir auch nicht auf die Dauer für die vermeintlich systemrelevanteren Banken in Deutschland bezahlen müssen.

Eine geordnete Restrukturierung solcher in Schieflage geratener Institute, das heißt die Abwicklung nicht geschäftsnotwendiger Geschäftsbereiche, wäre sowohl für den Steuerzahler als auch für die gesunden Teile der Kreditwirtschaft sicher sinnvoll. Die eine oder andere große deutsche Bank besinnt sich ja inzwischen auch selbst wieder auf das eigentliche Bankgeschäft und strebt durch eine Intensivierung des eigentlichen Kundengeschäfts nach einer stabileren Basis – zulasten des volatilen Renditestrebens im Investmentbanking. Das ist im Sinne der Systemstabilität nur zu begrüßen. Dem stärkeren Wettbewerb stellen wir uns gern, sofern er nicht durch staatliche Stützungsmaßnahmen verzerrt ausgefochten wird.

In der aktuellen Vorlage zur Bankenabgabe, die gerade dem Bundesrat zur erneuten Befassung zugestellt wird, ist weder eine grenzüberschreitende Abstimmung noch eine Abstufung zwischen den eigentlichen Nutznießern und Beitragspflichtigen erkennbar. Es gibt nach wie vor keinen überzeugenden Grund, die Genossenschaftsbanken zu dieser Sonderabgabe heranzuziehen. Genauso wenig wie die Förderbanken auf den Restrukturierungsfonds angewiesen sein werden, werden dies die institutsgesicherten, regional verankerten Genossenschaftsbanken und Sparkassen sein. Daher wäre eine analoge Ausnahme dieser Institute nur konsequent und sachgerecht. Wir sind stabil und stark genug, um eventuelle Schieflagen unserer Mitgliedsbanken durch den Präventionsmechanismus im Vorfeld zu erkennen und im Bedarfsfall über die in der Praxis bewährte Sicherungseinrichtung zu stützen.

Alternativ fordern wir, kleinere Institute, also solche mit einer Bilanzsumme unter zehn Milliarden Euro, von der Abgabe auszunehmen. Denn ansonsten wären gerade die kleineren, regional tätigen Kreditinstitute und mit ihnen der deutsche Mittelstand die großen Leidtragenden dieser undifferenzierten Gesetzgebungsmaßnahme.

### Widersprüchliche Lenkungswirkung bei Förderkrediten

Bei Förderkrediten übrigens sorgt die Bankenabgabe für eine durchaus widersprüchliche Lenkungswirkung. Es ist miteinander unvereinbar, diese Kredite einerseits zu fördern und andererseits durch eine Bankenabgabe zu belasten und so zu verteuern. Die sogenannten Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten erhöhen die Bemessungsgrundlage der Bankenabgabe. Förderkredite etwa der KfW Bankengruppe, der Landwirtschaftlichen Rentenbank oder der landeseigenen Förderbanken tauchen gemäß dem bewährten Hausbankenprinzip als Durchleitungskredite auch als Verbindlichkeiten in den Bilanzen zum Teil mehrerer Banken auf. Für den wirtschaftlich gleichen Kredit würde also mehrmals eine Bankenabgabe anfallen. Besonders stark käme dies bei den Genossenschaftsbanken und Sparkassen zum Tragen, die diese Kredite über ihre Zentralbanken bündeln.

Der Bundestag plant nun, die genannten Förderbanken nicht mit der Bankenabgabe zu belasten. Es wäre daher nur konsistent – und dafür plädieren wir auch energisch – die mit dem Förder- oder Treuhandkreditgeschäft verbundenen Verbindlichkeiten von der Bemessungsgrundlage zur Bankenabgabe auszunehmen, eine Ansicht, die im Übrigen auch der Bundesrat vertritt.

Schauen wir auf das große Thema Basel III, ein weiteres Beispiel für fehlgeleitete Regulierung: Auch wenn die Volksbanken und Raiffeisenbanken Basel III von Anfang an voll erfüllen können, weil sie über genug Kapital verfügen, müssen wir feststellen, dass die neuen Eigenkapitalregeln vor allem das traditionelle Kreditgeschäft beschweren. Dabei waren es riskante Kapitalmarkttransaktionen, die die Finanzmarktkrise auslösten und in die ganze Welt verbreiteten. Dennoch wird das Verleihen von Geld an den Mittelstand und Private nach den neuen Regeln stärker belastet als Kapitalmarktgeschäfte. Zugleich haben Banken einen Anreiz, stärker in Kapital-

marktgeschäfte zu gehen, da diese in der Regel weniger Eigenkapital binden.

Was die neuen Liquiditätsregeln nach Basel III angeht: Hier begrüßen wir Überlegungen, die Liquiditätssysteme der als Netzwerk organisierten Verbundgruppen, wie Genossenschaftsbanken und Sparkassen, bei den neuen Standards zu berücksichtigen. Wir fordern dies allerdings auch ein, denn die Systeme haben in der Krise nachweislich sehr gut funktioniert. Zu keiner Zeit hat es Liquiditätsengpässe in der genossenschaftlichen Finanzgruppe gegeben.

### Verantwortung für den Finanzplatz

Die geplanten Regulierungsmaßnahmen – national wie international – haben erhebliche Auswirkungen auf die genossenschaftlichen Banken, obwohl diese nicht zu den Auslösern der Finanzmarktkrise gehören und sich gerade in den letzten Krisenjahren als stabilisierende Faktoren der Kreditwirtschaft erwiesen haben.

Es ist also verständlich, dass die puristisch privatwirtschaftlich organisierten Genossenschaftsbanken dem Thema „Der Staat und die Banken“ dieser Tage kritisch gegenüberstehen. Es mir aber auch wichtig zu betonen, dass die Volksbanken und Raiffeisenbanken sich als Unternehmensbürger verstehen, denen verantwortungsvolles Handeln im Bankgeschäft und der respektvolle Umgang mit den Kundinnen und Kunden ein wichtiges Gut ist. Daher stehen wir auch zu unserer Verantwortung für die Region und zu unserer Verantwortung für den Finanzplatz Deutschland. Wir suchen den konstruktiven Austausch mit denjenigen, die ihrerseits dafür verantwortlich sind, den Finanzplatz Deutschland bestmöglich zu gestalten.

Wir sind keineswegs gegen neue Regeln. Wir sind allerdings dafür, die richtigen Lehren aus der Finanzmarktkrise zu ziehen, um zu entscheiden, wo und wie reguliert werden muss, um an den Wurzeln von Fehlentwicklungen anzusetzen und künftige Belastungen für den Steuerzahler – und dazu zählen maßgeblich auch wir – zu vermeiden.

Der Beitrag basiert auf einer Rede des Autors bei der 56. Kreditpolitischen Tagung der ZfgK am 5. November 2010. Die Zwischenüberschriften sind von der Redaktion eingefügt.