

Stuttgarter Erklärung

der Sparkassen-Finanzgruppe zum Sparkassentag 2010
zu den Konsequenzen aus der Finanzkrise

„Vertrauen gewinnt“ – Lehren aus der Finanzkrise

Die Finanzkrise war ein einschneidendes Ereignis. Sie hat in einem bisher nicht für möglich gehaltenen Maße Marktmechanismen zumindest zeitweise außer Kraft gesetzt, zu gesamtwirtschaftlichen Einbußen geführt und in fast allen Industriestaaten in erheblichen Größenordnungen staatliche Hilfestellungen für Teile der Finanzwirtschaft notwendig gemacht. Es ist deutlich geworden, dass international tätige, sehr große Kreditinstitute vor allem mit strukturierten Finanzprodukten eine erhebliche Gefahr für die Stabilität der Volkswirtschaften darstellen. Dezentrale kreditwirtschaftliche Systeme wie die kommunal getragenen und freien deutschen Sparkassen hatten hingegen eine stabilisierende Wirkung für die Finanzmärkte. Diese Erfahrungen verlangen wirksame Konsequenzen. Vor diesem Hintergrund legt die Sparkassen-Finanzgruppe anlässlich des 23. Deutschen Sparkassentages Vorschläge für notwendige Veränderungen auf den Finanzmärkten vor.

I. Was in die Finanzkrise geführt hat

Unzureichende Regulierungen der internationalen Finanzmärkte:

In den achtziger und neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurden Regierungen und Aufsichtsbehörden von Teilen der Finanzwirtschaft zunehmend unter Druck gesetzt, bestehende Regulierungen abzubauen, oder wollten aus eigenem Antrieb die bei ihnen ansässige, weltweit tätige Finanzindustrie durch niedrigere Regulierungsstandards fördern. Gleichzeitig wurden international erzielte Vereinbarungen, etwa Basel II, nicht in allen Ländern vollumfänglich umgesetzt. Es hat sich gezeigt, dass die schließlich noch bestehenden Regulierungen und Überwachungsprozesse nicht ausreichten, um eine globale Finanzkrise zu verhindern.

Ausrichtung der Unternehmen ausschließlich am kurzfristigen Erfolg:

Jahrelang wurden in Teilen der Wirtschaft als vorrangige Unternehmensziele möglichst hohe Börsenkapitalisierungen und Eigenkapitalrenditen gesehen. Letztere wurden vor allem in der Finanzwirtschaft durch Finanzierungen und Geschäfte im Investmentbanking mit immer

geringerem Eigenkapitalanteil erreicht. Die Folge war eine immer stärkere Ausrichtung von Unternehmenszielen und Anreiz- sowie Vergütungssystemen an kurzfristigen Erfolgen. Dies förderte die Bereitschaft zur Eingehung besonders hoher Risiken.

Verlust an Bodenhaftung und Entfernung von der übrigen Wirtschaft in Teilen der Finanzindustrie:

Das Eigenkapital stellt den wesentlichen begrenzenden Faktor für die Finanzwirtschaft dar. Von dieser Begrenzung und damit einer dienenden Rolle für die übrige Wirtschaft haben sich Teile der Finanzindustrie weitgehend gelöst. Dies geschieht vor allem durch Finanzinstrumente, mit denen eine Trennung von Kredit und Risiko möglich ist. Hierdurch kann ein Anreiz für das kreditgebende Institut entstehen, Kredite auch an Kunden zu vergeben, die keine hinreichende Bonität oder gar keine Kreditwürdigkeit besitzen. Mit fortlaufender Strukturierung besteht die Gefahr, dass kein Bezug mehr zu den ursprünglichen Geschäften und damit zu deren Werthaltigkeit erkennbar ist. Je größer die Finanzwirtschaft durch derartige Finanzprodukte geworden ist, desto größer wurde der Druck, die geschaffenen Kapazitäten durch neue Produkte auszulasten, die mit der Realwirtschaft nichts mehr zu tun haben.

Falscher Glaube an überlegene Beurteilungsfähigkeit von Ratingagenturen und Prognosefähigkeit mathematischer Verfahren:

Den Mangel an eigenen Risikobeurteilungsmöglichkeiten bei Investoren haben Ratingagenturen nur unzureichend heilen können, weil es ihnen zum Teil an geeigneten Modellen und Datenreihen fehlte, um bestimmte Finanzprodukte sachgerecht bewerten zu können. Zudem befinden sich Ratingagenturen durch unterschiedliche Rollen bei der Entwicklung und anschließender Beurteilung bestimmter Finanzprodukte in einem systemschädigenden Interessenkonflikt. Insgesamt hat sich die Vorstellung, man benötige nur ausreichend statistische Daten und mathematische Verfahren, um fast jede künftige Entwicklung prognostizierbar und damit steuerbar zu machen, als falsch erwiesen. Risikomanagementsysteme von Kreditinstituten dürfen deshalb nicht nur auf solchen technischen Verfahren beruhen, sondern müssen die menschliche Beurteilungskompetenz als wichtigsten Faktor zulassen.

II. Was gegen künftige Finanzkrisen zu tun ist

Die Konsequenzen aus der Finanzkrise sind noch nicht ausreichend gezogen:

Bisher standen die Behebung akuter Krisenfälle und die Heranziehung der Finanzindustrie zur Finanzierung im Vordergrund. Das war und ist zwar notwendig, wird aber auf Dauer nicht ausreichen, um eine Wiederholung einer solchen oder ähnlichen Krise unmöglich oder zumindest deutlich unwahrscheinlicher zu machen. Tatsächlich sind aktuell an den Finanzmärkten bereits wieder in hohem Maße spekulative Geschäfte erkennbar. Angesichts der immer noch sehr hohen Liquiditätsversorgung steigt die Gefahr neuer Preisblasen. Den grundsätzlichen Verständigungen auf Ebene der G 20 zu den Konsequenzen aus der Finanzkrise sollten deshalb schnellstmöglich konkrete Maßnahmen folgen, die an den wirklichen Krisenursachen ansetzen und nicht pauschal alle Marktteilnehmer unabhängig von ihrer Krisenverantwortung mit neuen pauschalen Regeln überziehen. Wo auf internationaler Ebene keine Verständigungen erreicht werden, sollte zumindest auf EU-Ebene eine wirksame Regulierung erreicht werden.

Dezentrale kreditwirtschaftliche Systeme müssen gestärkt werden:

Gerade in der Finanzkrise haben die dezentralen, kunden-nahen Kreditinstitute in Deutschland stabilisierend für die Finanzmärkte gewirkt und das Vertrauen der Kunden in die Funktionsfähigkeit der Finanzwirtschaft insgesamt erhalten. Die Sparkassen haben sich in ihrer Geschäftspolitik auf reales Kundengeschäft konzentriert und waren damit deutlich geringer als andere Wettbewerber in problematischen strukturierten Finanzprodukten engagiert. Deshalb müssen die kommunale Trägerschaft, das trägergebietsbezogene Regionalprinzip und die daraus resultierende dezentrale Entscheidungsverantwortung unbedingt erhalten werden.

Höhere Eigenkapitalanforderungen müssen sich an der Systemrelevanz und am Risikogehalt orientieren:

Eine Schlussfolgerung zur Vermeidung von Finanzkrisen sind gezielte höhere Eigenkapitalanforderungen. Sie stärken die Krisenresistenz der Institute und vermindern damit die Notwendigkeit von externen Hilfestellungen. Intelligent konstruiert, verringern sie auch Anreize, übermäßig riskante Geschäfte einzugehen. Pauschal höhere Eigenkapitalanforderungen sind allerdings kontraproduktiv. Denn dadurch würden auch die Möglichkeiten zur Vergabe klassischer Kredite an Unternehmen und Privatkunden eingeschränkt. Zusätzliches Eigenkapital sollte deshalb nur dort eingefordert werden, wo eine hohe Systemrelevanz und/oder ein hohes Risikopotenzial hinsichtlich der getätigten Geschäfte bestehen. Die Eigenkapitalanforderungen müssen deshalb differenziert am Risikogehalt der jeweiligen Engagements und der volkswirtschaftlichen Bedeutung der jeweiligen Aktivität ansetzen.

Unterschiedliche Eigenkapitalinstrumente müssen erhalten bleiben:

Unter dem Deckmantel veränderter Eigenkapitalstandards darf keine Bankenstrukturpolitik betrieben werden. Insbesondere dürfen Kreditinstitute durch veränderte Eigenkapitalanforderungen nicht in bestimmte rechtliche Strukturen gedrängt werden. Deshalb muss der Grundsatz gelten, dass alle Eigenkapitalbestandteile anrechnungsfähig sind, die am Verlust teilnehmen, un-

abhängig von ihrer sonstigen rechtlichen Qualität als Grundkapital, Stammkapital, stille Einlage oder andere hybride Eigenkapitalinstrumente.

Aufsicht muss sich an Risikoneigung orientieren:

Jegliche Regulierung und Aufsicht muss sich künftig stärker an den Risiken der Geschäftsaktivitäten eines Instituts orientieren. Ein Selbstbehalt von 5 % bei Verbriefungen reicht nicht aus. Er sollte erhöht werden, um das Vertrauen der Finanzmarktakteure zu stärken. Nicht risikoorientierte aufsichtliche Anforderungen, etwa die Leverage-Ratio, sind hingegen nicht sinnvoll, weil sie nicht den Risikogehalt der Anlagen berücksichtigen. Sie setzen sogar schädliche Anreize, risikoarme Bilanzpositionen – wie etwa Forderungen an die öffentliche Hand – zurückzufahren und risikoreichere Investments mit gleichem Bilanzvolumen zu bevorzugen.

Die internationale Finanzwirtschaft muss deutlich verkleinert werden:

Um Anreize zu übermäßig risikohaftem Engagement abzubauen, bedarf es einer Verringerung der bestehenden und zum Teil auf strukturierte Produkte ausgerichteten Kapazitäten der internationalen Finanzwirtschaft. Bisher stellt allerdings der deutsche Landesbankensektor einen der wenigen Bereiche der Finanzwirtschaft dar, in dem tatsächlich und wirksam Kapazitätsverringerungen stattfinden. Die nationalen Regierungen sollten darauf hinwirken, dass eine solche Kapazitätsverringerung auch im Bereich der internationalen Geschäftsbanken erfolgt. Vor allem gewährte Staatshilfen sollten dafür genutzt werden.

Kein Kreditinstitut darf derart hohe Risiken eingehen, dass es die eigene Volkswirtschaft erpressen kann:

Eine prägende Erfahrung der Finanzkrise besteht darin, dass eine Reihe von Kreditinstituten wegen ihrer schlichten Größe und komplexen Geschäftsaktivitäten als so systemrelevant angesehen worden sind, dass zu ihrer Rettung mit Staatshilfe keine Alternative gesehen wurde. Anders als vielfach vermutet, waren dafür nicht die öffentliche Rechtsform, sondern vielmehr der Risikogehalt des konkreten Geschäftsmodells und die Größe des Instituts bestimmend. Daraus muss die Schlussfolgerung

gezogen werden, dass durch regulatorische und kartellrechtliche Auflagen Grenzen für die Größe und Komplexität von Kreditinstituten, ggf. bis hin zur Aufspaltung, gezogen werden müssen.

Krisenverursacher zur Lastentragung heranziehen:

Angesichts der durch die Finanzkrise verursachten finanziellen Lasten für die öffentlichen Haushalte und die gesamten Volkswirtschaften ist es berechtigt, die Verursacher der Finanzkrise zu einem Beitrag zur Lastentragung heranzuziehen. Dies kann durch eine globale Finanztransaktionssteuer auf besonders risikohafte Produkte oder durch gezielte Abgaben von Finanzakteuren erfolgen, die in besonderer Weise in risikohaften Finanzprodukten engagiert sind. Als Krisenverursacher sind dabei nicht nur diejenigen zu betrachten, die in besonders risikohafte Produkte investiert haben, sondern insbesondere auch diejenigen, die solche Produkte emittiert oder an ihrer Strukturierung mitgewirkt haben.

Kundenschutz muss auch im Krisenfall gewährleistet werden:

Um das Vertrauen der Kunden in die Leistungsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten, bedarf es wirksamer und leistungsfähiger Sicherungssysteme für alle Kreditinstitute. In den Verbänden der Sparkassen-Finanzgruppe und der Genossenschaftsbanken bestehen wirksame Institutssicherungssysteme. Sie haben die Aufgabe, den Bestand der Mitgliedsinstitute zu schützen und zu gewährleisten, dass alle Verbindlichkeiten erfüllt werden können. Damit wird eine Entschädigung der Einleger gar nicht erst erforderlich. Die aktuellen Überlegungen auf Brüsseler und nationaler Ebene zur Umgestaltung der Einlagensicherung dürfen nicht dazu führen, dass diese für den Kunden besonders effiziente Form des Schutzes beseitigt oder beeinträchtigt wird. Institute, die über derartige eigene Sicherungssysteme verfügen, dürfen zudem nicht noch zusätzlich zu Beiträgen für ein einheitliches, übergreifendes Einlagensicherungssystem herangezogen und damit doppelt belastet werden. Kreditinstitute ohne wirksame eigene Sicherungssysteme hingegen sollten in gesonderten Einlagensicherungssystemen in Abhängigkeit von ihrer Systemrelevanz zusammengefasst werden. Sofern solche Institute wegen ihrer Größe, Komplexität oder Risikoneigung systemrelevant sind und im Zweifel

eine Staatshaftung benötigen, sollten sie hierfür präventiv eine angemessene Vergütung leisten. Diese sollte sich an Wahrscheinlichkeit und Höhe des Risikos einer Inanspruchnahme des Staates orientieren und über einen längeren Zeitraum zur Speisung eines Stabilisierungsfonds genutzt werden.

Eigentümergeverantwortung muss verstärkt werden:

Die Übernahme von Verantwortung durch die Eigentümer bzw. öffentlichen Träger muss Grundsatz einer jeglichen Stabilisierung von Kreditinstituten sein. Diese Eigentümer- bzw. Trägerverantwortung muss auch Vorrang vor einer Heranziehung von Gläubigern des betrof-

fenen Unternehmens haben. Bei Stabilisierungsnotwendigkeiten börsennotierter Banken zeigt sich gegenüber Kreditinstituten in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft ein systemimmanenter grundlegender Mangel an unternehmerischer Haftungsverantwortung, da die privaten Eigentümer über ihre Kapitaleinlage hinaus nicht zum Nachschuss oder zu zusätzlichen Haftungsübernahmen veranlasst werden können. Diesem muss dadurch begegnet werden, dass bei Kapitalhilfen der öffentlichen Hand grundsätzlich ein in der Höhe der Hilfe angemessener Eigentumsanteil begründet werden muss. Die daraus folgende Verwässerung der Anteile der bisherigen Eigentümer ist ein notwendiger eigener Sanierungsbeitrag.