

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/6285

Stellungnahme

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drucksache 18/4000

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ansprechpartner:

Dr. Markus Demary

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Markus Demary
Telefon: 0221 4981-732
Fax: 0221 4981-99732
E-Mail: demary@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes

Im Nachgang der Finanzkrise entstand ein breiter Konsens darüber, dass der Steuerzahler aus der Bankenrettung herausgehalten werden sollte. Aus diesem Grund sehen die Bank Restructuring and Resolution Directive (BRRD) und die Single Resolution Mechanism Directive (SRMD) vor, dass die Kosten der Abwicklung einer notleidenden Bank von ihren Eigentümern und ihren Gläubigern getragen werden müssen. Die Umsetzung der BRRD erfolge in Deutschland durch das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG). Vor Nutzung des aus Bankenabgaben finanzierten Abwicklungsfonds ist durch die BRRD und die SRMD eine private Verlustbeteiligung von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme vorgesehen. Die europäischen State-Aid-Rules schreiben ebenfalls eine private Verlustbeteiligung von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme vor, bevor staatliche Hilfen gewährt werden dürfen. Eine Nebenwirkung der Gläubigerbeteiligung ist, dass Bankanleihen aus Gläubigersicht riskanter geworden sind. Die Gläubiger verlangen deshalb eine höhere Risikoprämie für Bankanleihen, was die Refinanzierung der Banken verteuert.

Die höhere Risikoprämie auf Bankanleihen ist dabei durchaus gewünscht, denn in Erwartung auf eine mögliche staatliche Rettung von Banken haben die Gläubiger der Banken Risikoprämien verlangt, die nicht das wahre Risiko der Bankgeschäfte widerspiegeln, d.h. dass die Risikoprämien zu niedrig waren (Liikanen et al., 2012). Eine OECD-Studie beziffert den Wert dieser so genannten impliziten Garantie durch die Erwartung auf eine staatliche Rettung auf durchschnittlich 2,2 Ratingstufen (Schich/Lindh, 2012). Dieser Wert ergibt sich aus der Differenz des All-in-Rating einer Bank, bei dessen Erstellung die Ratingagenturen eine eventuelle staatliche Rettung einkalkulieren, und dem Stand-Alone-Rating, bei dem die Ratingagenturen die Möglichkeit einer staatlichen Rettung herausrechnen. Implizite staatliche Garantien schmälern nicht nur die Marktdisziplin, sondern sie führen auch zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen für diejenigen Banken, die in den Genuss einer solchen Rettungserwartung kommen. Dies sind in der Regel Banken, die als „Too-Big-to-Fail“ gelten.

Eine stärkere Marktdisziplinierung und eine Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit mögen zwar bei „Too-Big-to-Fail“-Banken erstrebenswert sein, es stellt sich aber die Frage, ob dies für Förderbanken auch gelten muss. Denn Förderbanken sind in einem fest vorgegebenen Auftrag tätig und deshalb in ihren Anlageentscheidungen weniger den Risiken des Kapitalmarktes ausgesetzt als die „Too-Big-to-Fail“-Banken. Während für Banken, die am Kapitalmarkt aktiv sind, eine Disziplinierung durch den Markt zur Risikokontrolle erforderlich ist, so wird das eingegangene Risiko der Förderbanken durch ihren klar definierten Förderauftrag eingeschränkt. Förderbanken können dabei aber auch als „Too-Big-to-Fail“ gelten. Die Europäische Zentralbank zählt die KfW IPEX-Bank GmbH, die Landwirtschaftliche Rentenbank und die NRW.Bank zu den systemrelevanten Instituten, die unter ihrer direkten Aufsicht stehen. Allerdings gehört die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) nicht zu diesen systemrelevanten Banken (EZB, 2014).

Dem besonderen Auftrag der Förderbanken wird in Deutschland durch Anstaltslast und Gewährträgerhaftung Rechnung getragen. Bei der Anstaltslast handelt es sich um die Verpflichtung des Trägers, seine Anstalt mit den zu ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen Mitteln auszustatten und sie so funktionsfähig zu halten. Durch die Gewährträgerhaftung ist geregelt, dass der Eigentümer haftet, wenn das Eigenkapital der Förderbank nicht zur Begleichung der Forde-

rungen der Gläubiger ausreicht. Dies bedeutet nichts anderes, als dass der staatliche Eigentümer der Förderbank für den eventuell anfallenden Verlustausgleich der Bank herangezogen wird. Die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung für die Landesbanken sind durch die Brüsseler Konkordanz vom 17. Juli 2001 weggefallen, da sie aus Sicht der Wettbewerbsbehörde der Europäischen Kommission als verbotene staatliche Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEU-Vertrag gelten. Im Gegensatz zu den Förderbanken unterliegen die Landesbanken aber dem normalen Wettbewerb der Finanzindustrie. Für Förderbanken, die in der kommunalen Daseinsvorsorge tätig sind, wurden Anstaltslast und Gewährträgerhaftung beibehalten, denn sie unterliegen durch ihren klar definierten Förderauftrag nicht dem normalen Wettbewerb der Finanzindustrie, sondern sind nur in einem speziellen Marktsegment tätig. Zudem treten die einzelnen Förderbanken nicht in Konkurrenz zueinander. Durch die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung können Förderbanken praktisch das Rating ihres staatlichen Eigentümers nutzen, in dessen Auftrag sie handeln. Die Begrenzung der Marktdisziplin für Förderbanken rechtfertigt sich durch ihren klar definierten Förderauftrag.

Die Investitionsbank Schleswig-Holstein verfügt über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung des Landes Schleswig-Holstein. Für die Verbindlichkeiten der Investitionsbank Schleswig-Holstein haftet das Land unbeschränkt (VÖB, 2013, S. 19). Sie kann damit das Rating des Landes bei der Emission von Anleihen nutzen.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich somit die Frage, warum der Status der Insolvenzunfähigkeit der IB.SH tatsächlich notwendig ist. Die IB.SH verfügte im Jahr 2015 über 1.159,9 Mio. Euro Eigenkapital bei einer Bilanzsumme von 18.525,8 Mio. Euro. Dies entspricht einer Eigenkapitalquote von 6,3 Prozent. Im Vergleich dazu lagen beispielsweise die Eigenkapitalquoten der NRW.Bank im gleichen Geschäftsjahr bei 12,7 Prozent und die Eigenkapitalquote der KfW Bankengruppe entsprach 5,0 Prozent. Alle drei Banken verfügen über ein AAA Rating (IB.SH, 2015; KfW, 2015; NRW.Bank, 2015). Die IB.SH weist aber einen entscheidenden Refinanzierungsnachteil gegenüber der KfW, der Landeskreditbank Baden-Württemberg Förderbank, der Landwirtschaftlichen Rentenbank und der NRW.Bank auf. Denn anders als die Anleihen dieser Banken werden die Anleihen der IB.SH nicht von der Europäischen Zentralbank im Rahmen ihres Public Sector Purchase Program gekauft (EZB, 2016). Damit steht den anderen genannten Förderbanken aktuell mit der Europäischen Zentralbank ein wichtiger Käufer für ihre Anleihen zur Verfügung, nicht aber der IB.SH.

Ein anderer Nachteil entsteht den Förderbanken durch die Bankenregulierung. Denn sowohl die BRRD als auch die Eigenkapitalregulierung der Banken (Capital Requirement Regulation, Credit Requirement Directive IV) differenzieren nicht nach dem Geschäftsmodell der Banken. Banken weisen aber deutlich unterschiedliche Geschäftsmodelle und damit auch unterschiedliche Geschäftsrisiken auf. Förderbanken haben einen speziellen Förderauftrag, Sparkassen haben den Auftrag der Förderung der kommunalen Wirtschaft und Volks- und Raiffeisenbanken haben den Auftrag, ihre Mitglieder beim Wirtschaften zu unterstützen. Diese Banken unterscheiden sich in ihrem Geschäftsmodell und den eingegangenen Risiken durchaus von Banken die auf den globalen Finanzmärkten aktiv sind, also den Banken, die „Too-Big-to-Fail“ sind. Förderbanken stehen aufgrund ihres festgeschriebenen Auftrags nicht unter dem gleichen Renditedruck wie Banken, die im internationalen Wettbewerb stehen. Ihre Anreize zu einer hohen Risikoübernahme können über ihren klar definierten Auftrag kontrolliert werden.

Die IB.SH hat einen klar definierten Auftrag, der ihre Risikoübernahme begrenzen kann. Damit rechtfertigen sich Anstaltslast und Gewährträgerhaftung und der damit verbundene staatliche Insolvenzschutz.

Die Ausnahme der nachrangigen Anleihen der IB.SH vom Bail-in durch eine Insolvenzunfähigkeit der IB.SH wäre somit ordnungspolitisch gerechtfertigt. Letztlich muss aber rechtlich geklärt werden, ob eine solche Ausnahme mit der BRRD bzw. der entsprechenden Umsetzung im SAG zulässig ist.

Literatur

EZB – Europäische Zentralbank, 2014, Aggregate Report on the Comprehensive Assessment, Frankfurt am Main

EZB – Europäische Zentralbank, 2016, Implementation Aspects of the Public Sector Purchase Programme (PSPP), <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/omt/html/pspp.en.html> [2016-06-15]

IB.SH, 2015, Geschäftsbericht 2015, http://www.ib-sh.de/fileadmin/user_upload/downloads/Allgemeine_Dokumente/Geschaeftsberichte/gb_2015.pdf [2016-06-15]

KfW, 2015, Geschäftsbericht 2015, https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Finanzpublikationen/PDF-Dokumente-Berichte-etc./1_Gesch%C3%A4ftsberichte/Gesch%C3%A4ftsbericht-2015.pdf [2016-06-15]

Liikanen, Erkki et al., 2015, High-Level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector, Brüssel

NRW.Bank, 2015, Finanzbericht 2015, https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/finanzpublikationen/Geschaeftsbericht_2015_Finanzbericht.pdf [2016-06-15]

Schich, Sebastian / Lindh, Sofia, 2012, Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand?, OECD Journal: Financial Market Trends, Vol. 2012, Issue 1, 1-22

VÖB – Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, 2013, Förderbanken in Deutschland: Unterwegs im öffentlichen Auftrag, <https://www.voeb.de/download/publikation-foerderbanken-deutschland.pdf> [2016-06-15]