

## **Kleine Anfrage**

**der Abgeordneten Manfred Zöllmer, Nicolette Kressl, Joachim Poß, Ingrid Arndt-Brauer, Sabine Bätzing-Lichtenthäler, Lothar Binding (Heidelberg), Petra Ernstberger, Martin Gerster, Iris Gleicke, Petra Hinz (Essen), Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Bernd Scheelen, Dr. Carsten Sieling, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD**

### **Trennung von Geschäftsfeldern im Bankensektor – Krisenprävention durch Einzäunung**

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise und ihrer Ursachen muss über die Vor- und Nachteile der beiden Ordnungsalternativen für das Bankwesen, nämlich das Trennbankensystem und das Universalbankensystem, neu diskutiert werden.

Seit Beginn der Finanzkrise ist in der Öffentlichkeit, Wissenschaft und Politik eine intensive Kontroverse über die Macht von Banken und die hohe Bedeutung des Finanzsektors für die Funktionsfähigkeit der Gesamtwirtschaft geführt worden. Es stellt sich gerade im Zusammenhang mit dem „Moral-Hazard-Verhalten“ und der „too-big-too-fail“-Problematik die Frage, ob die aktuelle Bankensystemstruktur in Deutschland im Hinblick auf ihre gesamtwirtschaftliche Zielsetzung die richtige Eignung aufweist.

In Deutschland haben wir derzeit ein Universalbankensystem, in dem die Kreditinstitute die bankbetriebliche Leistungserstellung im Bereich des Depositen- und Kreditgeschäftes (anglo-amerikanisch: Commercial Banking) mit der Erbringung von Leistungen im Effektenemissions-, -kommissions-, Eigen- und Depotgeschäft (anglo-amerikanisch: Investment Banking) kombinieren.

Demgegenüber steht ein ausschließliches Trennbankensystem, in dem Finanzinstitute ihre Leistungen im Bereich des Depositen- und Kreditgeschäftes erbringen, ohne diese mit einer Leistungserstellung im Effektingeschäft zu verbinden oder andere Institute Leistungen im Zusammenhang mit der Emission, Verwaltung, dem An- und Verkauf von Wertpapieren erbringen, diese aber nicht mit dem Depositen- und Kreditgeschäft kombinieren.

Das Trennbankensystem hat insbesondere in den USA eine lange Tradition. Mit dem Glass-Steagall Act ist Anfang der 30er-Jahre das Trennbankensystem durch zwei Bundesgesetze eingeführt worden. Insbesondere das zweite Gesetz, der Banking Act of 1933, etablierte die institutionelle Trennung zwischen dem Einlagen- und Kreditgeschäft und dem Wertpapiergeschäft.

Vergleichbar mit der heutigen Situation waren während der Bankenkrise von 1929 bis 1933 durch die starke Integration und Vernetzung zwischen dem Investment- und Commercial-Banking massive Verluste sowohl auf der Wertpapierseite als auch durch Kursstürze auf der Kreditseite, die zu Kreditausfällen führten, zu konstatieren. Durch die Trennung sollten sich diese Ereignisse nicht

wiederholen. Das Trennmodell war bis in die 90er-Jahre sehr effektiv. Danach kam es zu Veränderungen im System.

Das zweite Glass-Steagall-Gesetz wurde mehrfach modifiziert und schließlich im Jahr 1999 unter Präsident Bill Clinton mit dem Gramm-Leach-Bliley Act insgesamt aufgehoben. Man argumentierte seinerzeit, dass weniger Regulierung und Trennung der Geschäfte es den Banken besser erlauben würde, ihre Risiken zu diversifizieren.

Unter dem Einfluss der aktuellen Finanzkrise seit 2008 hat sich diese Position in den USA wieder verändert. Im Juli 2010 hat US-Präsident Barack Obama das Gesetz zur Finanzmarktreform unterzeichnet, das die so genannte Volcker-Regel, die nach dem früheren Notenbankchef Paul Volcker benannt ist, enthält. Danach werden Banken, die über normale Kundeneinlagen verfügen, hochriskante Geschäfte untersagt. Auf diese Weise soll vermieden werden, dass Kundeneinlagen durch Spekulationen gefährdet werden.

Diese Volcker-Regel ist keine reine Wiedereinführung eines Trennbankensystems, beschränkt aber u. a. neben der genannten Trennungsmaßnahme auch den Eigenhandel der Banken. Das Wachstum bestimmter Institute wird beschränkt und das Engagement von Finanzinstituten bei Privatinvestoren und Hedgefonds beschnitten. In Analyse der Finanzkrise hat sich die USA somit wieder zu einem Trennbankensystem bekannt.

Auch in Europa hat man sich offensiv der Analyse hinsichtlich des Ordnungssystems gestellt. In Großbritannien hat die von der britischen Regierung beauftragte „Independent Commission on Banking“ (ICB) unter Führung des Ex-Notenbankers Sir John Vickers Mitte September 2011 einen detaillierten Bericht zur Reform des britischen Bankensektors vorgelegt.

Die wichtigsten Empfehlungen der so genannten Vickers-Kommission liegen darin, dass die britischen Banken bis 2019 Investmentgeschäft und Geschäftskundensparte nach Möglichkeit trennen sollen. Das Filialgeschäft und die Investmentseite einer Bank sollen voneinander getrennt werden. Künftig sollen sie als zwei eigenständige Unternehmen mit eigenen Vorständen geführt werden. Mit diesem so genannten Ring-Fencing (Einzäunung/Abschirmung) soll verhindert werden, dass Investmentgeschäfte die Banken als Ganzes in eine Insolvenz zwingen und der Staat wegen ihrer Systemrelevanz mit Steuergeldern eingreifen muss.

Die Frage nach der zukünftigen Bankenstruktur muss deshalb auch an die Bundesregierung gestellt werden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Hält die Bundesregierung es für richtig, in Deutschland das realwirtschaftlich begründete Kredit- und Einlagengeschäft bei Banken von deren Kapitalmarkteinheiten zu trennen?
2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen eines möglichen Trennbankensystems hinsichtlich der Versorgung von Firmen- und Privatkunden mit Kredit- und Kapitalmarktprodukten?
3. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine auch normative Abschirmung derjenigen Banktätigkeiten, deren kontinuierliche Bereitstellung für die Wirtschaft und die Kunden einer Bank insbesondere vor dem Hintergrund einer häufig diskutierten so genannten Kreditklemme unerlässlich sind, sinnvoll ist?
4. Würde nach Ansicht der Bundesregierung eine Trennung der Bankgeschäfte die Gefahr systemisch relevanter Banken verringern, wodurch auch der so genannten too-big-to-fail-Problematik begegnet würde?

5. Würde nach Ansicht der Bundesregierung eine solche Trennung den Steuerzahler in zukünftigen Krisensituationen von Rettungsaktionen für systemrelevante Universalbanken befreien?
6. Ist es aus Sicht der Bundesregierung notwendig, dass für Firmenkunden Kredit- und Absicherungsprodukte wie Zins-, Währungs- und Rohstoffderivate zwingend von einem Finanzinstitut angeboten werden müssen?
7. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Einkünfte und Verluste durch Eigenhandel bei deutschen Banken vor?
8. Wie verteilen sich diese Einkünfte und Verluste auf die zehn größten deutschen Banken?
9. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der Eigenhandel mit Staatsanleihen und Wertpapieren zum Beispiel der staatlichen Hausfinanzierer weiter erlaubt sein sollte, um so die Liquidität des Marktes sicherzustellen?
10. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es Geschäftskundenbanken im Grundsatz untersagt sein sollte, sich an Hedgefonds oder privaten Beteiligungsgesellschaften (Private-Equity-Gesellschaften) zu beteiligen oder in diese zu investieren?
11. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es für den deutschen Mittelstand besser sei, wenn ihm ausschließlich Universalbanken zur Seite stehen, die die Unternehmen auch in Kapitalmarktfragen beraten, oder ist dies auch in einem getrennt operierenden Bankenspektrum möglich?
12. Wäre es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, Tochtergesellschaften der Bankinstitute und mithin eigene Rechtssubjekte zu begründen, die ausgliedert werden und nur Leistungen an Kunden außerhalb des europäischen Wirtschaftsraums, Dienstleistungen, außer Zahlungen, Leistungen im Sekundärmarkt (Kauf von Wertpapieren und Krediten), Derivate-Handel tätigen?
13. Welche Vorteile sieht die Bundesregierung, wenn bestimmte Teilbereiche einer Bank hinsichtlich der Anforderungen an Kapital, Liquidität und Finanzierung separiert werden und diese eigenständig erfüllt werden müssen?
14. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es vorteilhaft wäre, wenn durch eine Trennung der Geschäftsbereiche von Banken ein unabhängiges Management und getrenntes Berichtswesen entstehen könnte?
15. Könnte nach Auffassung der Bundesregierung ein Trennbankensystem besser ermöglichen, das objektiv riskantere Investment-Banking mit strengeren Kapitalanforderungen zu regulieren als das klassische Bankgeschäft?
16. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass in diesem Fall Banken, die nicht der Investment-Sparte angehören, ihr Eigenkapital wieder verstärkt für die Vergabe von Krediten und somit zum Wohle der Realwirtschaft statt zur Spekulation einsetzen würden?
17. Ist die Bundesregierung der Auffassung in Deutschland ähnlich wie im amerikanischen Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act), der durch Unterzeichnung von US-Präsident Barack Obama am 21. Juli 2010 in Kraft getreten ist, den Eigenhandel von Banken derart zu beschränken, dass es Banken nicht mehr erlaubt ist Geschäfte mit Wertpapieren, deren Laufzeit weniger als 60 Tage beträgt, einzugehen?
18. Wie bewertet die Bundesregierung die in den Final Report Recommendations der englischen Independent Commission on Banking (ICB – so genannte Vickers-Kommission) im September 2011 veröffentlichten Vor-

- schläge, die Retailbanking-Aktivitäten einer Bankengruppe umfassend abzuschirmen, um Schaden von Kreditgeschäftsaktivitäten zu vermeiden?
19. Wie beurteilt die Bundesregierung die Empfehlungen der ICB hinsichtlich einer Strukturreform, die eine Isolation des Einlagen- und Kreditgeschäfts unter einem Konzerndach zur Folge hat, und wäre dies aus Sicht der Bundesregierung auch ein gangbarer Weg in Deutschland?
  20. Würde es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll sein, Einlagen und Kreditgeschäfte wie in England nunmehr als Resultat des ICB-Reports vorgeschlagen auch in Deutschland so zu separieren, dass Tochtergesellschaften rechtlich und wirtschaftlich getrennt am Markt agieren?
  21. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es sinnvoll in Deutschland sei, wenn abgeschirmte Banken wie im ICB-Bericht vorgeschlagen, obligatorische Dienstleistungen genehmigt und andere Dienstleistungen mit erhöhten Risiken verboten würden?
  22. Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, große Geschäftsbanken zu einer über Basel III hinausgehende Kernkapitalquote zu verpflichten, wie es in England die Vickers-Kommission für große Geschäftsbanken mit mindestens 10 Prozent der Risikoaktiva vorgeschlagen hat?
  23. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass – wie in der Vickers-Kommission vorgeschlagen – Verlustausgleichskapazitäten von mindestens 17 bis 20 Prozent des verlusttragenden Kapitals vorgehalten werden sollten?
  24. Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, ähnlich wie in den USA und in England eine Kommission einzurichten, die die Frage eines Trennbankensystems für Deutschland überprüft und eine Empfehlung ausspricht?
  25. Wenn ja, wann würde die Bundesregierung diese Kommission einsetzen?
  26. Wenn ja, mit wie vielen Personen und mit wem würde die Bundesregierung diese Kommission besetzen?
  27. Wenn ja, in welchem Zeitraum sollte der Abschlussbericht dieser Kommission vorliegen?
  28. Welche nationalen Gesetze wären nach Ansicht der Bundesregierung zu ändern, wenn in Deutschland ein Trennbankensystem etabliert würde?
  29. Wie beurteilt die Bundesregierung mögliche verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere im Hinblick auf Artikel 14 des Grundgesetzes (GG) bei der rechtlichen Umsetzbarkeit einer möglichen Einführung eines Trennbankensystems?
  30. Stünde aus Sicht der Bundesregierung ein überwiegend öffentliches Interesse einer Einwendung der Finanzinstitute aus Artikel 14 GG entgegen?
  31. Wie beurteilt die Bundesregierung dieses überwiegend öffentliche Interesse?
  32. Geht die Bundesregierung davon aus, dass verfassungsrechtliche Probleme entstehen könnten, wenn die Banken lediglich organisatorisch getrennt, nicht aber in ihrem Bestand verändert würden?
  33. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen, die bei einem Trennbankensystem in Bezug auf die Insolvenz und Restrukturierung einzelner Institute entstehen könnten?
  34. Ist es nach Einschätzung der Bundesregierung auch bei einer deutschen Bank möglich, dass ein Fall wie der um den Investmentbanker K. A. eintritt, der durch Fehlspekulationen der schweizerischen UBS-Bank einen Verlust von 2,3 Mrd. US-Dollar begründet hat?

35. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass derartige dramatische Fehlspekulationen innerhalb einer Großbank diese in eine finanzielle Schiefelage bringen könnten?
36. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass mit einer Trennung von Investmentgeschäften und klassischen Kundenkreditgeschäften Gefahren, die aus einem solchen Fall für die gesamte Bank resultieren, begrenzt werden könnten?
37. Wie kann aus Sicht der Bundesregierung der Fall dieser dramatischen und kostenintensiven Fehlspekulation zum Nachteil einer Bank in Deutschland verhindert werden?
38. Was ist aus Sicht der Bundesregierung dafür zu tun, dass dies in Deutschland verhindert wird?
39. Wie beurteilt die Bundesregierung die Vorschläge zu einem Trennbankensystem in Deutschland, die der bayerische Finanzminister Markus Söder in einem Papier des Bayerischen Finanzministeriums mit der Überschrift „Fair Finance“ vorgelegt hat (Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 13. Januar 2011)?
40. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Bayerischen Finanzministeriums?
41. Wenn ja, warum?
42. Wenn nein, warum nicht?

Berlin, den 8. Februar 2012

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**





