

Hartmann-Wendels, Thomas

Article

Müssen Leasinggesellschaften reguliert werden?

Leasing - Wissenschaft & Praxis

Provided in Cooperation with:

Universität zu Köln, Forschungsinstitut für Leasing

Suggested Citation: Hartmann-Wendels, Thomas (2008) : Müssen Leasinggesellschaften reguliert werden?, Leasing - Wissenschaft & Praxis, ISSN 1611-4558, Forschungsinstitut für Leasing an der Universität zu Köln, Köln, Vol. 6, Iss. 2, pp. 63-77

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60294>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Müssen Leasinggesellschaften reguliert werden?[◇]

Univ.-Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels[#]

| Gliederung | Seite |
|--|--------------|
| 1. Bankenprivileg und Bankenregulierung | 64 |
| 2. Die wichtigsten Regulierungsvorschriften für Leasinggesellschaften im Überblick | 66 |
| 3. Gründe für die Regulierung von Banken | 70 |
| 3.1 Gläubigerschutz | 71 |
| 3.2 Systemische Risiken | 74 |
| 4. Kosten der Regulierung | 75 |
| 5. Fazit | 76 |
| 6. Literatur | 77 |

[◇] Aktualisierte Fassung des Beitrags „Müssen Leasing-Gesellschaften einer Regulierung unterzogen werden?“, veröffentlicht in: Finanzierung Leasing Factoring (FLF), Jg. 55, 2008, S. 116-120.

[#] Direktor des Forschungsinstituts für Leasing an der Universität zu Köln.

Im Zuge der Unternehmenssteuerreform soll das gewerbesteuerliche Bankenprivileg (§ 19 GewStDV) auf Leasinggesellschaften und Factoring-Unternehmen ausgeweitet werden, im Gegenzug sollen diese Unternehmen aber auch von der Bankenaufsicht erfasst werden. Keines der Argumente, das eine Regulierung von Banken rechtfertigt, trifft auf Leasinggesellschaften oder Factoring-Unternehmen zu. Eine Ausweitung der Regulierung ist nicht nur überflüssig, sie verursacht zudem enorme Kosten und führt zu einem ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Struktur der Leasingbranche.

1. Bankenprivileg und Bankenregulierung

Die Anfang des Jahres in Kraft getretene Unternehmensteuerreform sieht vor, dass in Leasingraten enthaltene Zinsanteile analog zu den Zinsen für aufgenommene Kredite anteilig zur Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer hinzugerechnet werden. Damit - so die Begründung - werden Leasing und Fremdfinanzierung steuerlich gleichgestellt. Diese Argumentation greift jedoch zu kurz, sie übersieht nämlich, dass Leasinggesellschaften anders als Kreditinstitute im Rahmen ihrer Refinanzierung mit Gewerbesteuer belastet werden, wohingegen Kreditinstitute das so genannte gewerbesteuerliche Bankenprivileg nutzen können, das die Zinsaufwendungen von der Gewerbesteuerbelastung freistellt. Die bis Ende letzten Jahres gültige Regelung führte somit - verglichen mit der Kreditfinanzierung - lediglich zu einer Verlagerung der Gewerbesteuerlast vom Leasingnehmer auf den Leasinggeber, sie enthielt aber keine Regelung, die Leasing gegenüber der Kreditfinanzierung steuerlich bevorzugte.¹ Durch die Hinzurechnung fiktiver Zinsanteile in den Leasingraten zur gewerbesteuerlichen Bemessungsgrundlage würde es dagegen zu einer Doppelbelastung mit Gewerbesteuer kommen, das Steuersystem würde somit Leasing gegenüber der Kreditfinanzierung benachteiligen. Diese Einsicht hat sich inzwischen auch beim Gesetzgeber durchgesetzt, anstatt aber den einfacheren und in seiner Wirkung genaueren Weg zu gehen und es bei der alten Regelung zu belassen, soll die steuerliche Gleichstellung von Leasing und Kreditfinanzierung nun hergestellt werden, indem das gewerbesteuerliche Bankenprivileg auf Leasinggesellschaften ausgeweitet wird. Eine vollständige Gleichstellung ist natürlich nur

¹ Vgl. Hartmann-Wendels / Suchy (2004).

dann gewährleistet, wenn die fiktiven Zinsanteile den effektiven Zinsanteilen in den Leasingraten entsprechen. Da die effektiven Zinsanteile von Laufzeit und Zinssatz abhängen, können pauschaliert bemessene Zinsanteile höchstens im Durchschnitt, niemals aber bezogen auf den einzelnen Leasingvertrag den Zinsanteil korrekt erfassen.²

Die Gewährung des gewerbesteuerlichen Bankenprivilegs macht es notwendig, Leasinggesellschaften einen offiziellen Status zu verleihen. Dies soll erreicht werden, indem Leasinggesellschaften künftig der Bankenregulierung unterworfen werden. Wenn Leasinggesellschaften das gewerbesteuerliche Bankenprivileg in Anspruch nehmen wollen, müssen sie auch die Unannehmlichkeiten der Bankenregulierung in Kauf nehmen.

In der gleichen Weise wie Leasinggesellschaften sind auch Factoring-Unternehmen von der Unternehmensteuerreform betroffen. Auch beim Factoring wird der Diskont nun als Zinsaufwand wie bei der Kreditfinanzierung anteilig zur Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer hinzugerechnet. Zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung wird das Bankenprivileg auf alle Factoringgesellschaften ausgedehnt, damit verbunden ist die bankaufsichtliche Erfassung der Factoringgesellschaften, unabhängig davon, ob die Gesellschaft den Status eines Kreditinstituts hat.

Gewerbesteuerliches Bankenprivileg gegen Bankenregulierung, was zunächst wie ein ausgewogenes Geben und Nehmen aussehen mag, entpuppt sich jedoch bei näherem Hinsehen als ein Junktim von zwei Regelungsbereichen, zwischen denen es keinen sachlogischen Zusammenhang gibt. Steuerliche Regelungen sollten entscheidungsneutral sein, das heißt, sie sollten Investitions- und Finanzierungsentscheidungen weder in die eine noch in die andere Richtung beeinflussen. Dies würde durch die Freistellung der Zinsaufwendungen von Leasinggesellschaften von der Gewerbesteuerbelastung - wenn auch unzureichend - erreicht werden, ein Privileg, für das eine Gegenleistung eingefordert werden könnte, stellt die Freistellung allerdings nicht dar. Eine Regulierung von Unternehmen dagegen folgt aus gänzlich anderen Erwägungen heraus.

² Vgl. Hartmann-Wendels / Wohl (2007).

Regulierung ist dann notwendig, wenn bei einem freien Spiel der Marktkräfte Schäden für die Volkswirtschaft drohen. Befürchtetes Marktversagen alleine rechtfertigt Regulierung allerdings noch nicht, denn auch jede Regulierung ist zwangsläufig unvollkommen. Da Regulierung grundsätzlich ein Fremdkörper in einem marktwirtschaftlichen System ist, trifft die Beweislast vor allem denjenigen, der für eine Ausweitung der Regulierung plädiert.

2. Die wichtigsten Regulierungsvorschriften für Leasinggesellschaften im Überblick

Durch Hinzufügen einer Nr. 10 in § 1 Abs. 1a KWG gelten Leasinggeber, die Finanzierungsleasingverträge abschließen, und Factoring-Unternehmen künftig als Finanzdienstleistungsinstitute und unterliegen damit grundsätzlich zunächst der vollen Bankenaufsicht. Davon ausgenommen sind Leasing-Objektgesellschaften, falls sie nur für ein einzelnes Objekt tätig werden und keine eigenen geschäftspolitischen Entscheidungen treffen. Von der ursprünglich geäußerten Idee, Leasing- und Factoring-Unternehmen einer umfassenden Regulierung, wie sie für Banken zur Anwendung kommt, zu unterwerfen, ist man inzwischen abgerückt zugunsten eines deutlich reduzierten Regulierungsumfangs. Durch Einfügung eines zusätzlichen Ausnahmetatbestandes in § 2, Abs. 7 KWG werden die Leasing- und Factoring-Unternehmen dann von einer Reihe von aufsichtsrechtlichen Pflichten befreit. Hierzu gehören insbesondere die Vorschriften über die angemessene Eigenkapitalausstattung (§ 10 KWG) und die daran anknüpfende Solvabilitätsverordnung (SolvV), die Vorschriften über die ausreichende Liquidität (§ 11 KWG) und die darauf aufbauende Liquiditätsverordnung (LiqV) sowie die Vorschriften über Großkredite (§ 13 KWG) und über die Kreditunterlagen (§ 18 KWG). Leasinggesellschaften benötigen anders als Banken auch kein Mindestanfangskapital (§ 33 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 KWG). Tab. 1 listet die wichtigsten Ausnahmetatbestände auf.

| | |
|------------------------------|---|
| § 2b Abs. 2 | Rechtsform |
| §§ 10 – 10c, SolvV | Anforderungen an die Eigenmittelausstattung, Solvabilitätsverordnung |
| § 11, LiqV | Liquidität, Liquiditätsverordnung |
| §§ 12, 12a | Begrenzung von qualifizierten Beteiligungen |
| §§ 13 – 13d, GroMiKV, Teil 2 | Großkredite; Teil 2 (Sondervorschriften für Großkredite) der Groß- und Millionenkreditverordnung |
| § 15 | Organkredite |
| § 17 | Haftung von Geschäftsleitern und Aufsichtsrat bei Verstoß gegen die Vorschriften über Organkredite |
| § 18 | Kreditunterlagen |
| § 24 Abs. 1 Nr. 6, 9, 11, 13 | Anzeigepflichten: Errichtung, Verlegung, Schließung einer Zweigstelle in einem Drittstaat; Absinken des Anfangskapitals unter die Mindestanforderungen; Pensionsgeschäfte; Entstehen, Veränderung der Höhe, Beendigung einer qualifizierten Beteiligung |
| § 25 | Monatsausweise |
| § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 | Mindestanfangskapital |
| § 35 Abs. 2 Nr. 5 | Eigenmittel von Wertpapierhandelsunternehmen |
| § 45 | Maßnahmen bei unzureichenden Eigenmitteln oder unzureichender Liquidität |
| §§ 46a – 46c | Maßnahmen bei Insolvenzgefahr |

Tab. 1: Die wichtigsten Ausnahmetatbestände von der Regulierung für Leasinggesellschaften

Die wichtigsten laufenden Aufsichtsregeln, die auch für Leasing- und Factoring-Unternehmen künftig gelten, betreffen die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) und bestimmte Anzeigepflichten. Leasinggesellschaften müssen wie Banken einen geprüften Jahresabschluss sowie einen Lagebericht innerhalb von drei Monaten nach Ende des Geschäftsjahres vorlegen und veröffentlichen. Die BaFin kann künftig auch ohne besonderen Anlass Prüfungen bei Leasinggesellschaften vornehmen (§ 44 KWG) und die Abberufung von Geschäftsleitern verlangen (§ 36 KWG).

Wer künftig eine Leasing-Gesellschaft gründen möchte, bedarf hierfür einer Erlaubnis der BaFin. Diese setzt u.a. voraus, dass ein tragfähiger Geschäftsplan vorgelegt wird und die Geschäftsleiter zuverlässig und fachlich geeignet sind. Für bereits bestehende Leasinggesellschaften gibt es ein vereinfachtes Erlaubnisverfahren. Demnach gilt die Erlaubnis als erteilt, wenn eine Leasinggesellschaft der BaFin bis zum 31.01.2009 anzeigt, dass sie Finanzierungsleasing ausübt. Für kleinere Gesellschaften, die die Größenmerkmale einer kleinen Kapitalgesellschaft nach § 267 Abs. 1 HGB erfüllen³, gilt die Übergangsfrist bis 31.12.2009 (einen Überblick über die wichtigsten Vorschriften gibt Tab. 2).

Die Kosten der Beaufsichtigung sind von den Leasinggesellschaften zu tragen. Die einmaligen Kosten für die Erlaubniserteilung betragen 1.000 EUR, die laufenden Kosten werden nach der Größe der Bilanzsumme umgelegt, sie betragen mindestens 1.300 EUR. Für die Kostenumlage werden Leasing- und Factoring-Unternehmen zu einer eigenen Gruppe zusammengelegt, und nur die Kosten, die für diese Unternehmen anfallen, kommen zur Umlage.

Die mit Abstand umfangreichsten Regelungen bringen die MaRisk mit sich. Die MaRisk sehen unter anderem vor, dass eine Leasinggesellschaft über eine Risikostrategie verfügen muss und im Rahmen einer Risikotragfähigkeitsrechnung das ökonomische Kapital, das das Risikoprofil abbildet, dem Risikodeckungspotenzial gegenübergestellt wird. Weiterhin enthalten die MaRisk eine Reihe von aufbau- und ablauforganisatorischen Vorgaben, die die Funktionstrennung und die Festlegung klarer, abgestimmter Prozesse beinhalten, daneben werden die Existenz einer unabhängigen Revision gefordert und Anforderungen an Dokumentation und an die Bereitstellung ausreichender Ressourcen für das Risikomanagement gestellt. Die MaRisk verkörpern den Trend hin zu einer qualitativen Aufsicht, die auf quantitativ definierte Vorgaben zugunsten allgemein formulierter Anforderungen, verzichtet. Naturgemäß entstehen hierdurch erhebliche Spielräume, wie diese Anforderungen von der Bankenaufsicht im Einzelfall ausgelegt werden. Grundsätzlich sollte hierbei der Grundsatz der doppelten Proportionalität gelten, d.h. sowohl die konkrete Ausgestaltung der Mindestan-

³ Bilanzsumme: 4.015.000 EUR, Umsatzerlöse: 8.030.000 EUR, 50 Mitarbeiter.

forderungen an das Risikomanagement als auch die Intensität der aufsichtlichen Überprüfung sollten vom Risikogehalt des Geschäftsmodells und von der Systemrelevanz des beaufsichtigten Unternehmens abhängen. Es bleibt zu hoffen, dass der geringe Risikogehalt des Leasinggeschäfts von der Bankenaufsicht hinreichend gewürdigt wird und insbesondere auch kleinere und mittelständische Leasinggesellschaften von einer allzu umfassenden Regulierung verschont bleiben.

| | |
|---------------|---|
| § 14, GroMiKV | Meldung von Engagements ab 1,5 Mio. EUR gemäß GroMiKV |
| § 24 | Anzeigepflichten (mit Ausnahmen): z.B. Bestellung/Ausscheiden eines Geschäftsleiters, Änderung der Rechtsform, Verlust von 25 % des haftenden Eigenkapitals, ... |
| § 25a, MaRisk | Besondere organisatorische Pflichten, MaRisk: Risikostrategie, Risikotragfähigkeit, Aufbau- und Ablauforganisation, interne Revision, Ressourcen |
| §§ 26, 26a | Vorlage von Jahresabschluss, Lagebericht und Prüfungsbericht, Offenlegung |
| § 32 | Erlaubnispflicht: u.a. Zuverlässigkeit und fachliche Eignung mindestens eines Geschäftsleiters und der Inhaber bedeutender Beteiligungen an der Leasing-Gesellschaft, tragfähiger Geschäftsplan, Übergangsfrist für Leasinggesellschaften, die bislang keine Banklizenz haben |
| § 36 | Abberufung von Geschäftsleitern |
| § 44 | Auskünfte und Prüfungen von Instituten |
| § 46 | Maßnahmen bei Gefahr: u.a. Anweisungen für die Geschäftsführung erlassen, Inhabern und Geschäftsleitern die Ausübung ihrer Tätigkeit untersagen |

Tab. 2: Ausgewählte Regulierungsvorschriften für Leasinggesellschaften

3. Gründe für die Regulierung von Banken

Für Banken bestehen seit mehr als siebenzig Jahren spezielle aufsichtsrechtliche Vorschriften, deren Komplexität im Laufe der Zeit kontinuierlich zugenommen hat. Durch welche Besonderheiten, die eine umfassende Regulierung rechtfertigen, ist die Geschäftstätigkeit der Banken gekennzeichnet? Gelten diese Besonderheiten auch für andere Finanzdienstleister wie Leasinggesellschaften oder Factoring-Unternehmen?

Bisweilen wird eine Bankenregulierung als notwendig angesehen, weil die Bedeutung des Bankensektors für die Volkswirtschaft sehr groß ist.⁴ Eine hoch entwickelte und kapitalintensive Volkswirtschaft ist auf eine funktionsfähige Kreditwirtschaft angewiesen. Mit einem ähnlichen Argument wurde auch eine umfassende Regulierung von Leasing- und Factoring-Unternehmen gefordert. Aufgrund der stetig gewachsenen Bedeutung beider Finanzinstrumente wären schwere Schäden in weiten Teilen der Wirtschaft zu befürchten, wenn es bei einer Gesellschaft zu tief greifenden Funktionsstörungen käme. Größe und Bedeutung allein können jedoch kein Argument sein, mit der eine Regulierung zu rechtfertigen ist. Vielmehr müsste zusätzlich gezeigt werden, dass die Gefahr von Funktionsstörungen bei diesen Unternehmen besonders groß ist. Hierfür gibt es aber – anders als bei Banken – keine Anhaltspunkte.

Ein gewichtiges Argument für Bankenregulierung setzt am Gläubigerschutz an.⁵ Bankeinleger müssen auf die Sicherheit ihrer bei Banken angelegten Gelder vertrauen können, diese Sicherheit kann nur der Staat durch eine Beaufsichtigung der Banken gewährleisten. Das Ziel der Regulierung geht aber über den Schutz des einzelnen Anlegers vor Verlusten hinaus, mit dem Vertrauen der Sparer auf die Sicherheit ihrer Einlagen soll zugleich auch die Stabilität des gesamten Bankensektors gewährleistet werden. Ausgangspunkt für systemische Krisen ist nämlich meist die Schieflage einer einzelnen Bank. Damit sind zwei Aspekte angesprochen, die etwas genauer zu untersuchen sind: das Schutzbedürfnis der Gläubiger und eine systemimmanente Instabilität des Bankensektors.

⁴ Vgl. z.B. Kindermann (1987).

⁵ Vgl. Burghof / Rudolph (1996), S.20.

3.1 Gläubigerschutz

Das Schutzbedürfnis des Sparerers kann zunächst mit der Fürsorgepflicht des Staates seinen Bürgern gegenüber begründet werden: Sparer sind aufgrund mangelnder Kenntnisse über ökonomische Zusammenhänge nicht in der Lage, sich selbst zu schützen, und legen ihre Ersparnisse im Vertrauen auf die sichere Rückzahlung bei Banken an. Dieses Vertrauen gilt es nun zu schützen, zumal zu den Sparern auch wirtschaftlich schwache Personen, die nur über geringe Finanzmittel verfügen, gehören. Ein Verlust ihrer Einlagen würde diese Anleger hart treffen, sie sind daher in besonderem Maße schutzbedürftig.⁶ Die Notwendigkeit einer Bankenregulierung lässt sich aber auch dann begründen, wenn man nicht von der Annahme eines in ökonomischen Angelegenheiten unerfahrenen Sparerers ausgeht, der nur durch den Staat vor dem Verlust seiner Einlagen geschützt werden kann.

Die Beziehung zwischen einer Bank und ihren Einlegern ist eine Kreditbeziehung, in der die Sparer die Kreditgeber und die Bank der Kreditnehmer sind. Wie bei jeder Kreditbeziehung sind mit der Kreditvergabe durch die Sparer Risiken verbunden: Da ein Unternehmen unter Unsicherheit handelt, besteht zunächst die Gefahr, dass aufgrund widriger externer Entwicklungen die Erträge nicht ausreichen, die Verbindlichkeiten zu bedienen. Hinzu kommen die Risiken aus der Finanzierungsbeziehung: Kreditnehmer haben insbesondere bei hoher Verschuldung einen Anreiz, eine riskante Unternehmensstrategie zu wählen. Schlägt die Strategie fehl, so sind es vor allem die Kreditgeber, die den Schaden zu tragen haben, führt die Strategie dagegen zu hohen Erträgen, so kommen diese vor allem den Eigentümern zugute. Insbesondere bei unzureichender Ertragslage wächst die Gefahr, dass die Unternehmensleitung ihr Heil in riskanten Maßnahmen sucht, eine solche Verhaltensweise wird auch als „Gambling for Resurrection“⁷ bezeichnet.

Banken haben allein aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit einen hohen Verschuldungsgrad, so dass ein Schutzbedürfnis der Sparer in besonderem Maße gegeben ist. Dies allein rechtfertigt jedoch noch keine Regulierung, denn grund-

⁶ Vgl. Waschbusch (2000), S. 12.

⁷ Vgl. Dewatripont / Tirole (1994), S. 97.

sätzlich hat jeder Sparer die Möglichkeit, sich selbst zu schützen. So könnten Sparer – ähnlich wie Banken in ihrer Rolle als Kreditgeber – Informationen über die Bonität der Bank, der sie ihre Einlagen anvertrauen, einholen. Sie könnten weiterhin – wie in Kreditbeziehungen üblich – besondere Vertragsklauseln, sog. Covenants, vereinbaren, die die Möglichkeiten der Geschäftsführung zu Maßnahmen, die die Gläubiger schädigen, begrenzen. Eine Situation, in der die Sparer ihre Rolle als Kreditgeber in der Weise wahrnehmen wie Banken als Kreditgeber agieren, ist allerdings nur schwer vorstellbar: Vielen Bankkunden dürfte das Wissen um ökonomische Zusammenhänge fehlen, das notwendig wäre, um die Bonität von Banken beurteilen zu können und komplexe Vertragsklauseln auszuhandeln. Da der Betrag, den ein einzelner Sparer anlegt, häufig relativ klein ist, hätte er zudem nicht die Verhandlungsmacht, um mit der Bank Covenants zu vereinbaren. Vor allem aber würde es sich auch nicht lohnen, Zeit und Mühen für die Informationsbeschaffung und für Vertragsverhandlungen aufzuwenden, da die Anlagebeträge meist relativ klein sind. Zudem kann die Überwachung einer Bank an Free-Rider-Effekten scheitern, nämlich dann, wenn jeder Einleger darauf spekuliert, von den Überwachungsaktivitäten anderer Einleger profitieren zu können, ohne sich dabei an den Kosten solcher Maßnahmen beteiligen zu müssen. Versucht jeder Einleger, eine Free-Rider-Position einzunehmen, kommt schließlich überhaupt keine Überwachung zustande. Andererseits wäre es aber auch nicht sinnvoll, wenn jeder Sparer die Überwachung der Bank selbst in die Hand nimmt, denn dies bedeutet letztlich eine unnötige Vervielfachung von Kosten.

Ökonomisch effizient ist es dagegen, die Überwachung der Banken an eine zentrale Instanz zu delegieren. Hierdurch lassen sich Spezialisierungsvorteile nutzen und Kosten einsparen. Leitlinie für die Tätigkeit einer solchen Instanz sollte es sein, die Vorkehrungen, die Gläubiger zu ihrem Schutz normalerweise treffen, stellvertretend für diese vorzunehmen. Gemäß dieser „Representation Hypothesis“⁸ sollten Regulierungsvorschriften somit ein Substitut für individuelle vertragliche Vereinbarungen sein und sie sollten das bezwecken, was Kreditvertragsklauseln bewirken sollen: Der Bank als Kreditnehmer sollen die Mög-

⁸ Vgl. Dewatripont / Tirole (1994), S. 32.

lichkeiten und Anreize genommen werden, Maßnahmen durchzuführen, die vor allem darauf abzielen, die Sparer als Gläubiger zu schädigen.

Bei einer Regulierung in Stellvertretung für die Einleger geht es also nicht darum, eine Bankinsolvenz um jeden Preis zu verhindern, vielmehr besteht das Ziel darin, Finanzierungsbeziehungen effizient zu gestalten. Die Regulierungsinstanz muss nicht unbedingt eine staatliche Behörde sein, hierfür spricht allerdings die Erfahrung, dass im Falle der Schieflage einer Bank letztlich der Staat nicht abseits stehen kann, sondern mit beträchtlichen Mitteln eingreifen muss. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um ein großes Institut handelt oder mehrere Banken von einer Krise erfasst werden. Um solchen Fällen vorzubeugen, hat auch der Staat ein berechtigtes Interesse daran, Banken zu überwachen.

Aus dem Argument des Gläubigerschutzes kann keine Notwendigkeit abgeleitet werden, Leasinggesellschaften und Factoring-Unternehmen der Regulierung zu unterwerfen. Ohne Banklizenz dürfen diese Unternehmen kein Einlagengeschäft betreiben, zum Gläubigerkreis zählen somit vor allem Banken, nicht aber Kleinanleger, denen ein besonderes Schutzbedürfnis zugestanden werden könnte. Banken als Kapitalgeber sind Institutionen mit ökonomischem Sachverstand und ausreichender Expertise, um das Risiko einer Kreditvergabe hinreichend einschätzen zu können und entsprechende Vorkehrungen zu vereinbaren. Einer Regulierung stellvertretend für die Gläubiger von Leasinggesellschaften oder Factoring-Unternehmen bedarf es somit nicht. Grundsätzlich wäre denkbar, dass bei hinreichend großem Kreditvolumen durch die Insolvenz einer Leasinggesellschaft die kreditgewährende Bank in Schieflage gerät. Um dies zu verhindern, wird aber das Kredit-Exposure der Banken von den bankaufsichtlichen Vorschriften erfasst. Für eine Doppelerfassung des Ausfallrisikos sowohl beim Kreditgeber als auch bei der Leasinggesellschaft als Kreditnehmer gibt es keinen Grund. Dies gilt umso mehr, als das Leasinggeschäft eher risikoarm ist. Da Leasinggeber bei Insolvenz des Leasingnehmers auf das Objekt als Sicherheit zugreifen können, sind die Ausfallrisiken beim Leasing geringer als beim Kreditgeschäft.

3.2 Systemische Risiken

Bankenregulierung lässt sich nicht nur im Hinblick auf eine effiziente Gestaltung von Finanzierungsbeziehungen, sondern auch aufgrund der Gefahr systemischer Risiken rechtfertigen. Systemische Risiken drohen zunächst daher, dass Banken kapitalmäßig miteinander verflochten sind. Die Insolvenz einer Bank kann zu erheblichen Verlusten bei anderen Banken, die dieser Bank Kredite gewährt haben, führen. Durch die Insolvenz einer Bank können auch Verluste bei anderen Banken aus Transaktionen, wie z.B. aus der Absicherung von Kreditrisiken oder aus anderen Derivategeschäften resultieren.

Systemische Risiken entstehen auch aus der Fristentransformation. Wer langfristige und weitgehend illiquide Aktiva kurzfristig refinanziert, ist darauf angewiesen, dass er jederzeit neues Kapital aufnehmen kann. Dies ist aber nur so lange gewährleistet, wie die Kapitalgeber auf die Sicherheit der Kapitalhergabe vertrauen können. Verluste oder auch nur Gerüchte über mögliche Verluste einer Bank führen sehr schnell dazu, dass die Refinanzierung versiegt und Illiquidität droht. Wie die Finanzmarktkrise am Beispiel von Lehman Brothers gezeigt hat, reicht die Insolvenz einer großen Bank aus, das Vertrauen der Banken untereinander zu zerstören mit der Folge, dass der Interbankenmarkt zum Erliegen kommt und zahlreiche Banken in Liquiditätsschwierigkeiten geraten.

Fristentransformation betreiben Banken auch durch das Einlagengeschäft. Die Transformation kurzfristiger Einlagen in langfristige Aktiva ist eine der volkswirtschaftlichen Hauptfunktionen von Banken. Hierdurch ist es möglich, einerseits Investitionen mit langfristiger Kapitalbindung zu realisieren und andererseits den Sparern eine relativ liquide und zugleich risikoarme Geldanlage anzubieten. Dass vom Einlagengeschäft der Banken eine Instabilität ausgeht, ist schon seit langem bekannt und ist auch in der Wissenschaft intensiv erforscht worden.⁹ Bankeinlagen sind typischerweise relativ kurzfristig und ihre Rückforderung wird sequentiell, d.h. nach dem Grundsatz „first come first serve“ bedient. Sehen Sparer die Gefahr einer Schieflage ihrer Bank, so kommt es darauf an, ihre Ein-

⁹ Vgl. Diamond / Dybvig (1986); Allen / Gale (2007).

lage schnell, vor allem schneller als die anderen Sparer aufzulösen. Banken sind somit anfällig für einen Bank-run, wenn Informationen bekannt werden, die auf eine Gefährdung der Bank hindeuten. Das Beispiel Northern Rock zeigt, dass die Gefahr eines Bank-runs immer latent vorhanden ist. Darüber hinaus muss in einer solchen Situation befürchtet werden, dass die Krise einer Bank auch die Sparer anderer Banken verunsichert und diese dazu veranlasst, ihre Spareinlagen massenhaft aufzulösen. Auf diese Weise kann die Krise einer einzelnen Bank schnell auf die gesamte Bankenbranche übergreifen. Verstärkt werden derartige Contagion-Effekte durch die finanziellen Verflechtungen innerhalb des Bankensektors. Eine Schieflage oder gar Insolvenz einer Bank führt zu Verlusten bei anderen Banken aufgrund von Abschreibungen auf Beteiligungen und Wertberichtigungen auf Krediten an diese Bank.

Da nur Banken das Einlagengeschäft betreiben dürfen, ist die Gefahr eines Bank-runs ein bankspezifisches Risiko. Gründe, die auf eine Instabilität der Leasing- oder Factoringbranche hindeuten, gibt es nicht. Darüber gibt es auch keine kapitalmäßigen Verflechtungen von Leasinggesellschaften wie sie im Bankensektor verbreitet ist. Damit besteht auch keine Gefahr, dass die Insolvenz einer Leasinggesellschaft auf andere Gesellschaften übergreifen würde.

Es ist offensichtlich, dass alle Argumente, mit denen die Regulierung von Banken begründet werden kann, weder auf Leasinggesellschaften noch auf Factoring-Unternehmen zutreffen. Eine Regulierung dieser Unternehmen ist daher nicht notwendig.

4. Kosten der Regulierung

Regulierung für Leasing- und Factoring-Unternehmen ist nicht nur überflüssig, sie wirkt wohlfahrtsmindernd: Zunächst sind die Kosten der Regulierung anzuführen, und zwar sowohl die Kosten, die bei den Regulierungsbehörden anfallen und von den beaufsichtigten Unternehmen getragen werden müssen, als auch die Kosten, die in den jeweiligen Unternehmen anfallen, um die bankaufsichtlichen Vorschriften, die einem permanenten Wandel unterliegen, umzusetzen. Bei der derzeit vorgesehenen relativ geringen Regelungsdichte

bleiben diese Kosten überschaubar, bei einer Ausweitung hin zu einer vollständigen Anwendung aller bankaufsichtlichen Regelungen kämen immense Kosten auf die betroffenen Unternehmen zu.¹⁰ Letztlich müsste diese Kostenbelastung auf die Kunden überwältigt werden, so dass sich die Finanzierungsbedingungen vor allem der mittelständischen Unternehmen, die zu den Hauptnutzern von Leasing und Factoring zählen, verschlechtern.

Da die Kosten, die mit der Regulierung zusammenhängen, vor allem Fixkosten sind, werden kleine Gesellschaften überdurchschnittlich stark belastet. Dies würde sich bei einer Ausweitung der Regulierungsdichte massiv auf die Struktur der Leasingbranche auswirken. Die Leasingbranche ist gekennzeichnet durch ein Nebeneinander von einigen großen Leasinggesellschaften und einer Vielzahl kleinerer Anbieter, die - oftmals auf bestimmte Objektarten spezialisiert - erfolgreich am Markt agieren. Eine umfangreiche Regulierung von Leasinggesellschaften würde aufgrund der damit verbundenen Kosten das Aus für viele kleine Leasinggesellschaften bedeuten. Die Regulierung des Leasinggeschäfts würde somit auch einen ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Branchenstruktur nach sich ziehen. Leidtragender wäre neben den betroffenen Leasinggesellschaften vor allem der Mittelstand, der erheblich von der Wettbewerbsintensität in der Leasingbranche profitiert.

5. Fazit

Zwischen gewerbesteuerlichem Bankenprivileg und Bankenregulierung gibt es keinen Zusammenhang. Für eine Ausweitung der Bankenregulierung über den Kreis der Kreditinstitute hinaus gibt es keine Rechtfertigung, im Gegenteil eine Regulierung von Leasing- und Factoring-Unternehmen würde die Finanzierungskosten vor allem der mittelständischen Unternehmen erhöhen. Bei einer nur milden Form der Regulierung mögen diese Kosten kaum spürbar sein, es besteht aber die Gefahr, dass dann, wenn die Tür zur Regulierung erst einmal aufgestoßen worden ist, die Tendenz besteht, den Regelungsumfang immer weiter auszudehnen, bis hin zu einer vollumfänglichen Bankenregulierung.

¹⁰ Zu den Kosten der Regulierung siehe Hartmann-Wendels / Pfingsten / Weber (2007), S. 369-371.

6. Literatur

Allen, F. / Gale, D. (2007): Understanding Financial Crisis, Oxford, New York.

Burghof, H.-P. / Rudolph, B. (1996): Bankenaufsicht. Theorie und Praxis der Regulierung, Wiesbaden.

Dewatripont, M. / Tirole, J. (1994): The Prudential Regulation of Banks, Cambridge.

Diamond, D. / Dybvig, P. (1986): Banking Theory, Deposit Insurance and Bank Regulation, in: Journal of Business, vol. 59, S. 53-68.

Hartmann-Wendels, T. / Pfingsten, A. / Weber, M. (2007): Bankbetriebslehre, 4. Aufl., Berlin et al.

Hartmann-Wendels, T. / Suchy, P. (2004): Leasing und Gewerbesteuerreform – Abbau einer Steuervergünstigung oder steuerliche Benachteiligung des Leasing?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 57, Heft 2, S. 85-90.

Hartmann-Wendels, T. / Wohl, P. (2007): Zur gewerbesteuerlichen Behandlung des Leasings im Unternehmensteuerreformgesetz 2008, in: Leasing - Wissenschaft & Praxis, Jg. 5, Heft 1, S. 3-31.

Kindermann, E. (1987): Zur Rechtfertigung der kreditwirtschaftlichen Bereichsausnahme nach § 102 GWB, in: Helmrich, H. (Hrsg.): Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsrecht, Köln et al., S. 277-298.

Waschbusch, G. (2000): Bankenaufsicht, München.