
POLICY PLATFORM | White Paper

Ein staatliches Hospital für kranke Banken

Günter Franke

Lehrstuhl für Internationales Finanzmanagement, Universität Konstanz

Jan Pieter Krahen

Lehrstuhl für Kreditwirtschaft und Finanzierung, House of Finance

February 2010

Von Günter Franke und Jan Pieter Krahen

Ein staatliches Hospital für kranke Banken

27. Februar 2010 Die zahlreichen Fälle staatlicher Bankenrettung während der vergangenen zwei Jahre werfen Grundsatzfragen nach dem Verhältnis von Staat und Banken auf. In Deutschland und anderen Ländern stützte der Staat Banken mit kurzfristigen staatlichen Garantien und Liquiditätshilfen, durch Bilanzierungserleichterungen und schließlich durch staatliche Kapitalzuführungen im Gesamtumfang eines dreistelligen Milliardenbetrags. Im bisher größten Einzelfall, der Hypo Real Estate (HRE), ist es zu einer vollständigen Verstaatlichung gekommen. Bei der Commerzbank beläuft sich der Staatsanteil am Eigenkapital zurzeit auf 25 Prozent plus eine Aktie.

Wir halten das bisher in Deutschland und anderen Ländern praktizierte Krisenmanagement für ordnungspolitisch inakzeptabel. Die aktuelle Notlage 2007 und 2008, verbunden mit einem enormen Überraschungsmoment, ließ möglicherweise keine andere Wahl, als die betroffenen Banken unbürokratisch zu retten - aber nun ist es Zeit, grundlegende Lehren aus den Rettungsaktionen zu ziehen. Sie lassen sich in drei Forderungen zusammenfassen: Erstens, eine Revision des Insolvenzrechts dient dem Ziel, auch bei systemisch relevanten Finanzinstituten anfallende Verluste verursachungsgerecht zu privatisieren. Zweitens, ein staatliches Bankenhospital soll eine kurzfristige Rettung von Banken und insbesondere eine Sonderbehandlung ihrer systemisch bedeutsamen Forderungen und Verbindlichkeiten ermöglichen, ohne die Gesellschafter (Aktionäre) und Gläubiger der betroffenen Banken von ihrer Mithaftung zu befreien. Drittens, die Haftung der Kapitalgeber verhält sich gegenläufig zu ihrem Ranganspruch (Seniorität), beginnt also bei den Gesellschaftern und endet bei den Einlegern, soweit sie nicht durch Einlagensicherungsfonds geschützt werden.

Diese drei Forderungen richten sich gegen die ordnungspolitischen Sündenfälle der vergangenen zwei Jahre; ihre Umsetzung würde die vorrangige Verantwortung der Kapitalgeber als grundlegende Spielregel der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung wieder in Kraft setzen. Leitgedanke sollte sein, Subventionen nur insoweit zu leisten, wie es für die Funktionsfähigkeit des Bankensystems erforderlich ist. Diese Überlegungen lassen sich, ohne dass dies hier aufgegriffen werden soll, verbinden mit Vorschlägen zur Erstellung von Notfallplänen großer Banken (Living will) und zur Einführung eines speziellen Insolvenzrechts für Banken.

Problemlage

Die Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 dokumentiert die Bedeutung einer Risikokategorie, die zuvor zwar abstrakt benannt, aber bisher kaum konkret erlebt wurde: systemisches Risiko. Es entsteht, wenn zahlreiche Banken ähnliche, wertmäßig hoch korrelierte Portfolios halten und intensiv miteinander handeln. Für das aus dem Interbankenhandel resultierende Risiko gibt es bisher weder eine verlässliche Messtechnik noch ein Frühwarnsystem oder gar eine Politikempfehlung. Erschwerend kommt hinzu, dass die Risiken einzelner Banken, isoliert betrachtet, keinen Rückschluss auf das Vorliegen eines akuten systemischen Risikos erlauben. Das unkoordinierte, aber ähnliche Verhalten von Banken und ihre ausgeprägte Abhängigkeit vom Interbankenhandel begründen ihre gemeinsame Anfälligkeit.

Dieses „Viel“ an systemischem Risiko wird verschärft durch die Verpflichtung des Staates, die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems um beinahe jeden Preis zu verteidigen und daher systemrelevante Institute bei akuten Existenzproblemen zu retten. Hieraus ergibt sich ein moralisches Risiko. Banken bauen auf die staatliche Notfallhilfe, sie müssen nicht mehr selbstverantwortlich für diese Extremfälle vorsorgen. Auch die Gesellschafter einer Bank können den Eintritt einer Krise abwarten und hoffen, dass der Staat einen Teil der Lasten trägt.

Anforderungen an die Regulierung

Die bewährten ordnungspolitischen Prinzipien privater Verantwortung für privates Tun - also die Privatisierung von Gewinnen und Verlusten - sind beizubehalten. Für den Staat gibt es nur dann einen Grund, sich bei einer Bankinsolvenz einzumischen, wenn systemische Schäden drohen, also eine erhebliche Beschädigung weiterer Finanzinstitute. Daraus folgt: Um dem infolge der Vernetzung von Finanzinstituten bestehenden systemischen Risiko Rechnung zu tragen, prüft der Staat, inwieweit er Verluste aus Interbankgeschäften durch Einsatz eigener Mittel beschränken soll. Eine Unterstützung unterbleibt, wenn die Finanzstabilität auch ohne Eingriff gesichert erscheint. Auch bedeutet staatliche Sicherung systemisch bedeutsamer Finanzbeziehungen nicht notwendig, dass das insolvente Institut am Leben erhalten wird.

Wir konzentrieren uns auf systemisch relevante Verbindlichkeiten anstelle von systemisch relevanten Instituten - um deutlich zu machen, dass auch systemisch relevante Institute über systemisch nicht-relevante Verbindlichkeiten verfügen, die in die Haftung genommen werden sollen. Gesellschafter, Anleihegläubiger, ja sogar einige Gläubiger aus Interbankgeschäften und Sparer (soweit die Einlagensicherung nicht greift) haften vorrangig und in abgestuftem Ausmaß. Der Staat springt lediglich nachrangig ein.

Die erstrangige Haftung der Gesellschafter folgt nicht nur aus ihrer Position als Residualeinkommensbezieher, sondern auch aus ihren Möglichkeiten, die Insolvenz der Bank zu verhindern. Vor einer möglichen Insolvenz prüft die Unternehmensleitung Alternativen, um die Insolvenz zu vermeiden. Neben einer Reorganisation des Unternehmens kommt insbesondere eine Beteiligungsfinanzierung in Betracht. Die Gesellschafter können durch Zuführung neuen Eigenkapitals sowohl Zahlungsunfähigkeit wie auch Überschuldung beseitigen. In der Sprache des Kapitalmarkts haben die Gesellschafter die Option, das Unternehmen durch neues Eigenkapital vor der Insolvenz zu bewahren. Üben sie diese Option nicht aus, dann deswegen, weil es sich für sie nicht lohnt. Damit geben sie auch ihre Rechte weitgehend auf.

Dieses gesetzlich verankerte Insolvenzmodell passt ordnungspolitisch in eine Marktwirtschaft. Sein Nutzen wird allerdings im Vorfeld von Bankinsolvenzen beeinträchtigt durch unkontrollierten Aufbau systemischer Risiken, gefördert durch antizipierte staatliche Rettungsaktionen in der Krise. Beide Aspekte verlangen nach einer Korrektur von Regulierungssystem und staatlicher Rettungspraxis.

Lösungsvorschlag

Vor jeder staatlichen Unterstützung ist zu prüfen, ob die Schieflage eines Instituts andere Finanzinstitute gefährdet. Wenn eine kleinere Bank in Schwierigkeiten gerät, ist das nicht zu erwarten. Die Bank wird schon vor einer offiziellen Insolvenz von der Bankaufsicht geschlossen oder unter besondere Verwaltung gestellt. Alternativ kann die Bank von einer anderen Bank übernommen werden, die den Fortbestand garantiert. Der Staat greift nicht mit eigenen Mitteln ein.

Anders verhält es sich bei einer systemisch relevanten Bank. Ihr Zusammenbruch steckte andere Banken aufgrund wechselseitiger umfangreicher Forderungen und Verpflichtungen an. Daher kann es für den Staat geboten sein, ihre Verbindlichkeiten teilweise zu garantieren. Bei einer wahrgenommenen Schieflage wird nur die verlässliche Erwartung einer staatlichen Systemstabilisierung die Gläubiger davon abhalten, ihre Forderungen unverzüglich fällig zu stellen, das heißt, einen Bank-Run auszulösen. Ein staatliches Bankenhospital soll die geordnete Weiterführung oder Abwicklung des Bankbetriebs gewährleisten und die Zuordnung von aufgetretenen Verlusten auf Gesellschafter und Gläubiger sicherstellen. Alternativ kann auch eine systemisch relevante Bank von einer anderen, solventen Bank übernommen werden.

Das Procedere könnte wie folgt aussehen: Wenn die Bankaufsicht anhand eines Stresstests feststellt, dass das Eigenkapital einer Bank nicht ausreicht, dann fordert sie die Bank auf, das notwendige zusätzliche Eigenkapital innerhalb einer vorzuziehenden Frist zu beschaffen oder ihr Risiko innerhalb dieser Frist so weit zu vermindern, dass das vorhandene Eigenkapital ausreicht. Kommt die Bank dieser Aufforderung nach, dann kann sie ihr Geschäft ohne staatlichen Einfluss weiterführen. Kommt die Bank der Aufforderung nicht nach, dann nehmen die Gesellschafter ihre

Option, die privaten Eigentumsrechte zu sichern, nicht wahr. Die Bank kommt ins Bankenhospital.

Verschiedene Optionen stehen dem Bankenhospital nun offen. Nach einer stufenweisen Inanspruchnahme von Gesellschaftern und Gläubigern können Schuldtitel in Eigenkapital umgewandelt werden. Zusätzlich kann neues Eigenkapital von außen beschafft werden. Hierfür gibt es Beispiele in der gegenwärtigen Bankenkrise, bisher aber ohne klare regulatorische Konzeption. Im Zuge der Weiterführung der Bank notwendige Neugeschäfte werden im Regelfall vorrangig garantiert.

Benötigt wird auch eine gesetzliche Grundlage, die Art und Ausmaß der Entschädigung der Gesellschafter regelt. Entschädigung kommt allerdings nur in Frage, wenn erwartet wird, dass nach Befriedigung der Gläubiger noch Vermögenswerte verbleiben - dies dürfte bei fallierenden Banken regelmäßig nicht der Fall sein. Die Wahrscheinlichkeit, dass in der Insolvenz ohne Eingreifen des Bankenhospital ein Rest für die Gesellschafter verbleibt, ist daher sehr klein. Dies wird bei dem vorgeschlagenen Vorgehen der Bankaufsicht auch dadurch untermauert, dass für eine Enteignung strenge Voraussetzungen bezüglich der geschätzten Unterdeckung mit Eigenkapital zu erfüllen sind. Schließlich unterliegen die Gesellschafter einer systemrelevanten Bank auch besonderen Eigentumspflichten aufgrund der Systemrelevanz. Eine Entschädigung wird daher im Allgemeinen bei Hospitalisierung der Bank entfallen. Dies wie auch die Befugnisse von Bankenaufsicht und Bankenhospital sind gesetzlich zu regeln.

Das Procedere kommt in Betracht, wenn sich die geschäftliche Situation einer Bank allmählich verschlechtert und dies in Stresstests rechtzeitig deutlich wird. Gerät eine systemisch relevante Bank plötzlich in eine Notlage, wird sie ebenfalls in das Bankenhospital „eingeliefert“. Ihre Weiterführung kann durch staatliche Garantien temporär gesichert werden. Den Gesellschaftern wird auch in diesem Fall eine Frist gesetzt, innerhalb deren sie sich entscheiden müssen, ob sie das zur Solvenzsicherung notwendige Kapital zur Verfügung stellen wollen. Wenn ja, dann sind staatliche Hilfen nach Entlassung aus dem Hospital zurückzuzahlen. Wenn nein, geben die Gesellschafter ihre Rechte auf. In jedem Fall wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, ihre Rechte durch Kapitalzuführung zu sichern.

Die vorzugsweise im Kreditwesengesetz (KWG) zu definierenden Regeln des Bankenhospitalrechts für systemisch relevante Verbindlichkeiten und deren Träger legen dar, unter welchen Bedingungen diese Art der rettungsbedingten Kapitalrestrukturierung samt vorübergehender Verstaatlichung erfolgt. Das Bankenhospital ist in ruhigen Zeiten eine Auffanginstitution mit kurzfristig mobilisierbarer Kapitalausstattung und einem qualifizierten Managementteam - dessen Mitgliederzahl zumindest teilweise durch Abordnung anderer Banken fachlich nach Bedarf erweitert werden könnte.

Ein wichtiger Einwand gegen ein Bankenhospital ergibt sich aus der Befürchtung, es könnte moralische Risiken verstärken. Auch wenn eine Bank nach allgemeiner Einschätzung als systemisch relevant gilt, sollte daher keine Pflicht des Staates bestehen, alle Gläubiger schadlos zu halten. Sonst bestünde für andere Banken, die mit dieser Bank Finanzgeschäfte betreiben, kein Anreiz mehr, die Bonität der Bank zu prüfen und bei den Vertragskonditionen zu berücksichtigen. Im Gegenteil, wenn eine implizite Rettungszusage das Kontrahentenrisiko vollständig beseitigt, ergeben sich Anreize zur Risikosteigerung. Außerdem hätte dies die unerwünschte Folge, dass die Bank unabhängig von ihrer Bonität zu günstigeren Konditionen Bankgeschäfte abschließen könnte als systemisch nichtrelevante Banken. Die dritte Säule des Regelwerks von Basel II würde außer Kraft gesetzt.

Der Spagat zwischen der Sicherung der Finanzstabilität und der Zuweisung von Verlusten an ungesicherte Gläubigerbanken könnte mit „eingeschränkter Ambiguität“ im Sinne eines klar umrissenen Ermessensspielraums der Aufsichtsinstitution überbrückt werden: Die Ausfallquote der ungesicherten Banken bleibt zunächst offen, wird aber auf höchstens x Prozent beschränkt, so dass die Banken ein Risiko in dieser Höhe tragen. Präzise Regeln, wann und wie eine staatliche Rettungsaktion unternommen wird, kann es nicht geben. Jedoch muss in einer Notlage sehr schnell deutlich gemacht werden, welche Verluste auf ungesicherte Banken zukommen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Ambiguität die Erosion der gefährdeten Finanzstabilität beschleunigt.

Im Bankenhospital muss der Staat, sofern die bisherigen Gesellschafter ihre Position aufgegeben haben, auch Gesellschafterrechte aktiv wahrnehmen, insbesondere die Kontrollrechte. Da der Staat nicht für die Rolle des Gesellschafters einer Bank prädestiniert ist, sollte diese Rolle zeitlich beschränkt werden. Ihm sollte aufgegeben werden, seine ihm zugewachsenen Gesellschafterrechte im Kapitalmarkt zu platzieren, sobald damit genügend Eigenkapital für eine dauerhafte Geschäftstätigkeit der Bank gesichert werden kann. Andernfalls sollte sie abgewickelt werden. Eine besondere Herausforderung bei der Aufsetzung des Bankenhospital sehen wir in der Analyse, inwieweit die Finanzstabilität ohne staatliche finanzielle Unterstützung akut gefährdet ist. Ohne Feststellung einer derartigen Gefährdung entfällt der Einsatz staatlicher finanzieller Mittel.

Ausblick

Temporäre Verstaatlichung von Banken und vorübergehende Hospitalisierung, die sowohl zu Gesundung als auch zu Liquidation führen können, sollen den Konflikt zwischen privater Verantwortung und Sicherung der Finanzstabilität entschärfen, indem sie das Vertrauen in die Finanzstabilität festigen und den Steuerzahler möglichst wenig belasten. Flankiert werden sollten diese Maßnahmen durch eine Bankenregulierung und durch ein Insolvenzrecht, die den Kapitalgebern eine gestaffelte finanzielle Haftung zuweisen und Bankmanagern ein Arbeitsplatz- und Einkommens-

risiko, das mit dem Geschäfts- und dem systemischen Risiko der Bank spürbar wächst. Die aufgezeigte Zerlegung von Bankverbindlichkeiten in systemische und nichtsystemische Teile legt nahe, dass die Aufsicht in ruhigen Zeiten auf eine ausreichende Ausstattung aller Institute mit nichtsystemischen haftenden Kapitalpositionen drängt, um dem Eintritt von Notfällen vorzubeugen und die Chancen für wirksame Rettungsmaßnahmen des Bankenhospital zu stärken.

Neun Thesen von Josef Isensee

Verfassungsvorgaben für die Regulierung

1. Private Banken stehen unter dem Schutz der Grundrechte, insbesondere der Berufsfreiheit und der Eigentumsgarantie. Dieser Schutz bezieht sich auf die Banken als juristische Personen (Art. 19 Abs. 3 GG), mittelbar auch auf die hinter ihnen stehenden Gesellschafter (Kapitaleigner). Die Kreditinstitute der öffentlichen Hand (etwa Landesbanken, Sparkassen) sind dagegen nicht grundrechtsberechtigt, wohl aber als Instrumente der öffentlichen Gewalt grundrechtsverpflichtet.

2. Die Grundrechte, zumal die Berufsfreiheit, sichern die Teilhabe am Wettbewerb auf dem Markt unter den Bedingungen gleicher Chancen und Risiken. Sie beschränken die Handlungsmöglichkeiten des Staates und setzen ihn unter Rechtfertigungszwang, wenn er das Marktgeschehen regulieren oder in das Marktgeschehen intervenieren will. In dieser Bedeutung konstituieren die Grundrechte die freiheitliche Wirtschaftsordnung.

3. Die Grundrechte schützen vor den Eingriffen des Staates, nicht aber vor privater Konkurrenz. Im Gegenteil: Die Freiheit und Gleichheit der Konkurrenz wird gerade durch die Grundrechte garantiert. Sie bieten auch keinen Schutz vor dem Risiko der Insolvenz. Dieses Risiko ist der Preis der grundrechtlichen Freiheit.

4. Der Staat kann nicht ohne weiteres durch regulierende oder subventionierende Maßnahmen den Eintritt der Insolvenz im Einzelfall abwenden, die Marktrisiken aufheben und so Partei ergreifen in den Kämpfen des Marktes. Vielmehr bedarf er dazu der förmlichen Ermächtigung durch Gesetz und der Rechtfertigung aus inhaltlichen Erfordernissen des Gemeinwohls. Die formelhafte Berufung auf das abstrakte soziale Staatsziel reicht nicht aus, auch nicht das bloße Interesse an der Erhaltung von Arbeitsplätzen oder die Hilfe für Einleger oder Kapitaleigner. Ein legitimes Interesse der staatlichen Allgemeinheit ist dagegen die Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen Finanzsystems. Dieses wird gefährdet durch eine Vielzahl von Bankinsolvenzen sowie durch die Insolvenz einer einzelnen „systemischen“ Bank. Der Schutz einer „systemischen“ Bank darf nicht die konkurrierenden Kreditinstitute, die „systemischen“ wie nichtsystemischen, diskriminieren und nicht zu Kollateralschäden bei ihnen führen. Der legitime Zweck der staatlichen Maßnahme reicht zur Rechtfertigung nicht aus. Die Maßnahme muss bei rationaler Prognose geeignet sein, den Zweck tatsächlich zu erreichen. Sie darf im Hinblick auf den erstrebten Effekt nicht unangemessen sein in ihrem Aufwand und ihren schädlichen (Neben-)Folgen. Schließlich muss sie von den möglichen zwecktauglichen Mitteln das schonendste sein.

5. Zu verschenken hat der Staat nichts. Wenn er aus Gründen des Gemeinwohls Finanzhilfen gewährt, muss er durch geeignete Auflagen sicherstellen, dass sich der Empfänger auch gemeinwohlgerecht verhält. Der Spielraum der Möglichkeiten schließt staatliche Lenkung und Beteiligung ein, darunter auch die zeitweilige Einweisung in ein gesetzlich konzipiertes „Bankenhospital“. Zu den legitimen Aufgaben

gehört die rechtsförmliche Absicherung der persönlichen Verantwortung aller Entscheidungsträger in den Gesellschaftsorganen und in der Geschäftsführung für die Rechtmäßigkeit ihres Handelns. Überdies hat der Staat als Retter in der Not der Bank dafür zu sorgen, dass die Vergütungen des Führungspersonals auf ein Maß begrenzt werden, das der Lage des Unternehmens und der Volkswirtschaft insgesamt sowie der wohlbegründeten Sensibilität der Öffentlichkeit Rechnung trägt.

6. Die Grundrechte gebieten aber, dass die Auflagen sachgerecht, zweckdienlich und so freiheitsschonend wie möglich ausfallen. Insofern verhindern sie, dass eine Bank, die vor der Alternative Insolvenz oder Förderung steht, durch den Staat erpresst werden kann und sich auf Gedeih und Verderb seinem Diktat beugen muss.

Doch darf eine „systemische“ Bank, die Verantwortung für die Belange der Allgemeinheit (darin eingeschlossen die Belange ihrer Gläubiger und ihrer Arbeitnehmer) trägt, nicht „den Bettel hinwerfen“ und sich den Hilfsangeboten des Staates zur Abwendung der Insolvenz verschließen, denn „Eigentum verpflichtet“ (Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG).

7. Als äußerstes Mittel steht dem Staat die Befugnis zur Enteignung zu. Das Grundgesetz gestattet sie, wenn sie zum Wohl der Allgemeinheit unerlässlich ist und über eine gesetzliche Grundlage verfügt. Das Gesetz muss eine angemessene, nach Art und Ausmaß bestimmte Entschädigung gewährleisten (Art. 14 Abs. 3 GG). Eine Entschädigung der Eigner (Gesellschafter) kommt freilich nur in Betracht, wenn angesichts der Überschuldung überhaupt noch entschädigungsfähige Werte übrig sind.

8. Die Enteignung ist ein Eingriff im Einzelfall, aber kein Instrument dazu, das auf Berufsfreiheit und Privateigentum gegründete Wirtschaftssystem umzukehren und eine kalte Sozialisierung des Bankwesens herbeizuführen. Gleichwohl könnte die Summierung der einzelnen Maßnahmen einen solchen Effekt auslösen. Wenn der Staat eine Bank übernimmt, so kann er das nur für eine Übergangszeit tun, um sie wieder markttauglich zu machen und am Ende in die Eigenverantwortung entlassen zu können. Ein staatliches Bankenregime durch Ministerialbeamte und durch aktive oder ausgemusterte Politiker ist keine dauerhafte Alternative zur privatwirtschaftlichen Form. Ein Warnsignal ist das Desaster der öffentlichen Kreditinstitute, zumal der Landesbanken und Sparkassen: das institutionelle Versagen des Staates in der ihm wesensfremden Rolle als Bankier.

9. Eine förmliche Sozialisierung des privaten Bankwesens kommt von Verfassungs wegen nicht in Betracht. Banken sind keine „Produktionsmittel“, die gemäß Art. 15 GG unter bestimmten Voraussetzungen zum Zwecke der Vergesellschaftung durch Gesetz in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden können.

Die Autoren Günter Franke leitet das Zentrum für Finanzen und Ökonometrie an der Universität Konstanz. Der Betriebswirt ist Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und Forschungsprofessor am ZEW in Mannheim.

Jan Pieter Krahn hält den Lehrstuhl für Kreditwirtschaft und Finanzierung am House of Finance der Goethe-Universität in Frankfurt. Als guter Kenner moderner Finanzinstrumente ist der Betriebswirt zum gefragten Berater in der Bankenkrise geworden.

Josef Isensee gehört zu den renommiertesten deutschen Staatsrechtlern. Obwohl 2002 emeritiert (seit 1975 hatte er in Bonn Öffentliches Recht gelehrt), ist er in den wichtigen Verfassungsdebatten weiter präsent.