

Öffentliche Anhörung

„Gesetz zur weiteren Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz – FMStErgG)“, BT-Drucksache 16/12100

16. März 2009

Thesepapier

Für den gesetzgeberischen Eingriff spricht:

- Die Ziele des Gläubigerschutzes und die Notwendigkeit des Schutzes von Finanzsystemen zur Vermeidung albatraumhafter gesamtwirtschaftlicher Störungen – also im Vergleich mit anderen Branchen aus den Spezifika der Kreditwirtschaft abgeleitete, besondere Schutzargumente – sprechen gegen das Fallenlassen systemrelevanter Banken und rechtfertigen somit grundsätzlich eine staatliche Übernahme.
- Dafür ist der für Marktwirtschaften systemwidrige Eingriff über den Weg der Enteignung jedoch als Ausnahme nur dann zulässig, wenn alle anderen – systemkonformen – Maßnahmen aufgrund des Zeitdrucks nicht mehr eingesetzt werden können oder bereits versagt haben.
- Ein solcher Eingriff wird von der Hoffnung begleitet, das öffentliche Gut „Finanzmarktstabilität“ durch einen Vertrauensaufbau bei den Marktteilnehmern zu produzieren.
- Über den Vertrauensaufbau hinaus ist auch aus Gründen der Refinanzierungskosten sowie der Kontrolleffizienz („voller Durchgriff“) eine 100prozentige Übernahme einer Beteiligung zu 50% + 1 Anteil oder 75% deutlich überlegen.
- Hat der Staat daher zulasten der Steuerzahler bereits umfangreiche Hilfen insbesondere in Form von Kapitaleinlagen geleistet, so ist nicht einzusehen, warum ihm kein Zugriff auf die Vermögenswerte der zu rettenden Banken zustehen sollte. Dies gilt im Prinzip auch für gewährte Staatshilfen in Form von Garantien, wenn das Eigenkapital im Extremfall nahezu vollständig aufgezehrt ist und formaljuristische (Eventual-) Gläubiger faktisch die einzig verbliebenen Kapitalgeber sind.

- Das deutsche Kapitalmarktrecht bedarf insofern einer Ergänzung in Analogie des amerikanischen Chapter 11, bei dem ebenfalls eine Enteignung der Eigentümer dann vorgesehen ist, wenn diese sich weigern, eine Sanierung mitzutragen.
- Begleitet werden muss dieser Eingriff allerdings von Entschädigungs- und Reprivatisierungsregeln (wie grundsätzlich auch vorgesehen).

Gegen den gesetzgeberischen Eingriff spricht:

- Die grundsätzliche Verankerung einer Enteignungsregelung könnte insbes. bei ausländischen Kapitalgebern große Zweifel an der Sicherheit von Investitionen in der Bundesrepublik aufkommen lassen.
- Ebenso könnte die Hemmschwelle für staatliche Interventionen unterschiedlichster Art sinken, wenn das Instrument der Enteignung erst einmal existiert und damit eine bisher hier zu Lande existierende ordnungspolitische Demarkationslinie überschritten wurde.
- Der erhoffte Vertrauensaufbau stellt sich nicht zwangsläufig und auch nicht unbedingt dauerhaft ein, da in empirischen Studien eine relativ geringere Effizienz und ein geringeres Kostenbewusstsein bei staatlich geführten Banken nachgewiesen wurde. Zugleich zeigt sich eine im Vergleich höhere Risikoneigung: Die Gefahr des moral hazard steigt immer dann, wenn sicher mit einem bail-out im Zuge einer Schieflage gerechnet werden kann.
- Mehr noch als bei Garantien und Minderheitsbeteiligungen wird der Wettbewerb unter den Banken durch eine Enteignung verzerrt. Eine Marktdisziplinierung wird vollständig ausgehebelt.
- Es droht weiterhin die Gefahr des verzögerten oder ausbleibenden Exits, wenn der Staat erst einmal die Potenziale und Prozesse in dem jeweiligen Kreditinstitut umgestaltet hat.

Zur Wahrung der „Verhältnismäßigkeit“ der geplanten Enteignungsmöglichkeit ist es daher notwendig, drei im Gesetz angesprochene Tatbestände präziser zu definieren:

- Erstens muss ein *Maßstab für die Systemrelevanz* des zu enteignenden Instituts verankert werden (z.B. Größe, Verflochtenheit, überragende Bedeutung für ein bestimmtes Segment des Finanzmarktes etc.).
- Zweitens ist das *Versagen „milderer“ Mittel zu belegen*. Dazu muss auch ein Kostenvergleich mit alternativen staatlichen Hilfsmaßnahmen vorgelegt und die *Dringlichkeit* des Eingriffs *belegt* werden.
- Die Bundesregierung sollte aufgefordert werden, halbjährlich eine *Stellungnahme zum frühest möglichen Zeitpunkt der Reprivatisierung* abzugeben.
- Alle drei Tatbestände sollten durch *zwei unabhängige wissenschaftliche Gutachten* belegt sein.

Vollständig entfallen sollte:

- Die Begrenzung der Einleitung von Enteignungsverfahren bis zum 30. Juni 2009 macht das Gesetz zu einer (so auch von der Politik vorgestellten und in der Öffentlichkeit aufgefassten) „Lex HRE“ und durchbricht als „case law“ par excellence das deutsche Rechtsverständnis.
- Sofern man auf die Richtigkeit der zuvor vorgebrachten Argumente vertrauen und die Verhältnismäßigkeit wie angesprochen wahren kann, sollte die Vorschrift als Dauerregel verankert werden, um bei künftigen Krisensituationen („Gefahr in Verzug“) schnell reagieren zu können.
- Und auch das Ausklammern von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten sollte entfallen. Denn eine öffentlich-rechtliche Rechtsform und/oder -Trägerschaft allein ist noch keine Gewähr für Interessengleichheit unter den Anteilseignern. Die Debatte um die Zukunft der Landesbanken zeigt, dass zwischen Bundesländern, Sparkassen- und Landschaftsverbänden, Förderbanken, zwischengeschalteten Holdings etc. mitunter erhebliche Interessenkonflikte bestehen können. Um hier schnell zu handeln, muss ebenfalls als letzte Möglichkeit die Enteignung einzelner „Blockierer“ aus dem Eigentümerkreis verankert werden.