

**Anhörung zum Zweiten Finanzmarktstabilisierungsgesetzes (FMStG II)**

Berlin, 23. Januar 2012

---

**Professor Dr. Claudia M. Buch**

Universität Tübingen (Abteilung Volkswirtschaft, insbesondere Geld und Währung)  
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (IAW)

---

Hintergrund

Die europäischen Finanzmärkte befinden sich in einer äußerst angespannten Lage. Es besteht eine enge Wechselwirkung zwischen der Krise der Staatsfinanzen und der Stabilität des Finanzsektors. Diese hat zu massiven Störungen der Funktionsweise weiter Teile des Finanzsystems und insbesondere zu einem Vertrauensverlust auf den Interbankenmärkten geführt. Durch die Bereitstellung von Liquidität durch die Europäische Zentralbank (EZB) können zwar Liquiditätsengpässe gemindert, nicht jedoch die zu Grunde liegenden Probleme der Solvenz und der mangelnden Eigenkapitalausstattung vieler Banken in Europa adressiert werden.

Eine verbesserte Ausstattung der europäischen Banken mit Eigenkapital ist auf dem EU-Gipfel von Juli 2011 thematisiert und mit den Beschlüssen der Gipfel vom Oktober und Dezember 2011 konkretisiert worden. Banken, bei denen die *European Banking Authority* (EBA) einen zusätzlichen Kapitalbedarf festgestellt hat, sollen bis zum 30. Juni 2012 ihre Eigenkapitalquoten auf mindestens 9 Prozent der risikogewichteten Aktiva anheben. Mit dem FMStG II soll der für Deutschland erforderliche rechtliche Rahmen geschaffen werden, um diese Maßnahmen umzusetzen. Es handelt sich um ein Instrument des Krisenmanagements, nicht um die Schaffung eines langfristigen neuen Rahmens für die Regulierung von Banken. De facto werden jedoch bestimmte Regelungen des Basel III-Rahmens, die ursprünglich bis 2018 umgesetzt werden sollten, zeitlich vorgezogen.

Grundsätzliche Bewertung

Vom Grundsatz her ist das Ziel einer verbesserten Kapitalausstattung der Banken und der Möglichkeit, dieses Eigenkapital notfalls auch staatlicherseits bereitzustellen, sinnvoll.<sup>1</sup> Eine Lösung der Schuldenkrise wird ohne eine ausreichende Ausstattung der Banken Europas mit Eigenkapital nicht möglich sein. Viele Banken dürften einen unzureichenden Kapitalpuffer haben, um Bewertungs- und konjunkturelle Risiken in ihren Bilanzen abfedern zu können. Zudem besteht erhebliche Unsicherheit über die Finanzlage der einzelnen Institute. Die daraus

---

<sup>1</sup> Zur Rekapitalisierung von Banken in einer Krise vgl. auch den Brief des Wissenschaftlichen Beirats an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 10. Oktober 2008 "Zur Finanzkrise".

entstehenden Vertrauensverluste bergen die Gefahr einer Verschärfung der Krise und eines Übergreifens auf die Realwirtschaft.

Die Erhöhung der Eigenkapitalausstattung ist dabei grundsätzlich eine von den Banken selbst zu betreibende Aufgabe. Es ist aber nicht auszuschließen, dass es zu einer Verschärfung der Finanzkrise in Form weiter fallender Kurse auf Staatsanleihen oder einer verschlechterten Zahlungsfähigkeit der Unternehmen kommt. Daher sollten dafür Vorkehrungen getroffen werden, dass die Banken notfalls auch durch staatliche Eigenkapitalzufuhr gestützt werden können, damit es nicht zu einer Krise des gesamten Finanzsystems kommt.

### Gefahr prozyklischer Effekte

Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass nicht durch die Feststellung des Kapitalbedarfs selbst prozyklische und somit Krisen verschärfende Effekte auftreten.<sup>2</sup> Hierbei müssen auch systemische Effekte, d.h. Effekte für das Finanzsystem als Ganzes, berücksichtigt werden. Ein zusätzlicher Kapitalbedarf für Banken kann sich dabei einerseits aus gestiegenen Risiken, andererseits aus einer Verschärfung der Regulierungen bei unveränderter Risikostruktur ergeben. In der jetzigen fragilen Situation auf den Märkten dürfte eine Verschärfung der Regulierungen prozyklisch wirken und eine weitere Verunsicherung der Märkte befördern. Da die Banken kurzfristig in ihren Spielräumen beschränkt sind, neues Eigenkapital aufzunehmen oder Gewinne zu thesaurieren, steht ihnen vor allem der Weg über einen Abbau der Risikoaktiva zur Verfügung.

Ein Abbau von Risikoaktiva der Banken kann zu einer Verknappung der Kredite an die Realwirtschaft und zu einer Kreditklemme führen. In Deutschland gibt es bislang wenig Anzeichen für eine solche angebotsseitige Verschlechterung der Finanzierungssituation für die Unternehmen; in anderen Bereichen des Eurogebiets stellt sich die Situation deutlich kritischer dar. Kurzfristig besteht aber die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Krisenmechanismus und zwar gerade dann, wenn eine bislang bindende regulatorisch geforderte Eigenkapitalquote in der Krise erhöht wird. Es sollte daher geprüft werden, inwiefern eine Anpassung über das Volumen an Eigenkapital möglich ist.

### Anforderungen an eine Rekapitalisierung

Sollte es erforderlich sein, eine staatliche Rekapitalisierung einzelner Banken vorzunehmen, muss dies auch mit der Übernahme von Kontrollrechten verbunden sein. Es muss gleichzeitig klar geregelt sein, dass es sich bei einer staatlichen Beteiligung an den Banken um ein Instrument des Krisenmanagements handelt, das nicht Teil einer dauerhaften institutionellen Neuregelung des Sektors werden soll. Ziel sollte es vielmehr sein, (i) die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems so schnell wie möglich und so weit wie möglich wiederherzustellen, (ii) durch staatliche Interventionen möglichst geringe schädliche Anreizwirkungen auf die

---

<sup>2</sup> Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat in einem Schreiben vom 23. Januar 2009, d.h. in der unmittelbaren Folge der Lehman-Krise, dafür plädiert, bestehende Regelungen der Bankenaufsicht *in der Krise* weniger strikt anzuwenden, um prozyklische Effekte zu reduzieren. Vgl. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=288952.html>

privaten Marktteilnehmer zu erzeugen, und (iii) die Belastungen für die Steuerzahler so gering wie möglich zu halten.<sup>3</sup> Dies bedeutet insbesondere, dass bei staatlichen Kapitalbeteiligungen auch die Auswirkungen auf Wettbewerb und Marktstrukturen sowie mögliche Ausstiegsszenarien im Blick sein müssen.<sup>4</sup> Der Staat muss dafür Sorge tragen, dass er eine seinen Finanzbeiträgen angemessene Mitwirkungskompetenz bekommt. Erfahrungen im Umgang mit früheren Krisen zeigen zudem, dass der Erfolg einer staatlichen Intervention davon abhängt, eine gründliche Bestandsaufnahme der Qualität der Aktiva einer Bank vorzunehmen.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der Weg, Solvenzprobleme durch eine Auslagerung schlechter Vermögenswerte in eine sogenannte Bad Bank zu lösen, kritisch zu sehen. Diese Option soll zukünftig nicht nur für strukturierte, sondern für alle Wertpapiere offen stehen. Letztlich handelt es sich bei einer Bad Bank um eine Variante einer Aufkauflösung, bei der der Staat den Banken (schlechte) Vermögenswerte abkauft. Grundsätzlich gibt es hier ein nicht unerhebliches Problem der richtigen Preisfindung: wird die Bank durch überhöhte Kaufpreise subventioniert, entstehen negative Anreizwirkungen auf Bankmanager und Eigentümer. Zudem dürfte die gewünschte Beruhigung der Märkte dann nicht eintreten, wenn eine entsprechende Maßnahme nicht transparent, glaubwürdig und nachhaltig wirksam erscheint. Sollte es zu einer Verschärfung der Krise kommen, ist eine Zunahme der schlechten Aktiva zu erwarten. Kernproblem einer Bad Bank Lösung ist letztlich, dass der Staat Banken stützen würde, ohne effektiv in die Kontrollmechanismen eingreifen zu können und ohne dass die Banken zusätzliches haftendes Eigenkapital erhielten.

### Europäische Koordination

Eine Lösung der Probleme auf den europäischen Finanzmärkten erfordert eine internationale Koordination, um möglichst einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Regierungen der Krisenländer unterschiedliche und vor allem begrenzte finanzielle Möglichkeiten haben, die Banken in ihren Ländern zu rekapitalisieren. Bei einer Übernahme von Garantien würde sich die Bonität der Regierungen auf die jeweiligen Banken übertragen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollte zwar ein möglicherweise notwendig werdender staatlicher Beitrag zur Rekapitalisierung von Banken zunächst aus eigenen staatlichen Finanzmitteln geleistet werden müssen. Wenn das nicht möglich ist, kann aber ein Rückgriff auf Mittel der EFSF notwendig sein. Um einen solchen Rückgriff anreizverträglich zu gestalten, sollte er einen Antrag des betreffenden Staates auf ein gesondertes Kreditprogramm voraussetzen, um die zur Rekapitalisierung notwendigen Mittel nach gemeinschaftlichen Regeln bereitstellen zu können. Zudem müssen gerade vor dem Hintergrund international tätiger Banken nationale Krisen- und Restrukturierungspläne abgestimmt werden.

<sup>3</sup> Vgl. Brief des Wissenschaftlichen Beirats an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 23. Januar 2009 "Zur Bankenregulierung in der Finanzkrise".

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=288952.html>

<sup>4</sup> Vgl. hierzu auch „Strategien für den Ausstieg des Bundes aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken“, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Expertenrates, 24. Januar 2011, insbesondere Kapitel III.

<sup>5</sup> Vgl. T. Hoshi und A.K. Kashyap (2010). Will the U.S. bank recapitalization succeed? Eight lessons from Japan. *Journal of Financial Economics* 97: 398-417.