

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
Des Deutschen Bundestags
Herrn Dr. Volker Wissing, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sebastian Schich
Principal Economist
OECD
2, rue André Pascal
Frankreich – 75116 Paris

Paris, 3. Oktober 2010

Stellungnahme gegenüber dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Restrukturierungsgesetzes und zur geplanten Verordnung über die Beiträge zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute

I Vorbemerkung

Der generelle Ansatz des Gesetzentwurfes ist hilfreich;¹ er besteht darin, für Kreditinstitute spezifische Sanierungs- und Abwicklungsverfahren zu schaffen, um dadurch das Instrumentarium zu erweitern, mit dem die Finanzaufsicht und der Staat auf Schieflagen von Finanzinstituten reagieren können. Damit setzt das Gesetz Lehren um, die aus der jüngsten Finanzkrise gezogen wurden.

Die Finanzkrise hat verdeutlicht, daß in vielen Ländern das vorhandene Instrumentarium nicht ausreicht, um in Schieflage geratene große und weit verflochtene Finanzinstitute effektiv abzuwickeln. Da also Instrumente zur geordneten Abwicklung systemrelevanter Finanzinstitute nicht verfügbar waren, fühlte sich der Staat gezwungen, umfangreiche Rettungsmaßnahmen zugunsten von Kreditinstituten durchzuführen - im Bemühen, einen Zusammenbruch des gesamten Finanzsektors zu verhindern. Dabei bestand ein zentrales Element der Unterstützungsmaßnahmen darin, einen erheblichen Teil der Verbindlichkeiten und in einigen Fällen auch der Vermögenswerte von Finanzinstituten zu garantieren. Im Wesentlichen übernahm der Staat für den Finanzsektor die Rolle des "Garantiegebers der letzten Instanz".

Diese Maßnahmen waren insofern erfolgreich, als sie in der Tat einen vollkommenen Zusammenbruch des Finanzsystems und die aus solch einer Situation entstehenden einschneidenden realwirtschaftlichen Kosten verhindert haben. Sie waren allerdings nicht umsonst. Zwar mögen die Kosten von Garantien zunächst gering erscheinen, doch sie führen stets zu bedingten Verbindlichkeiten auf Seiten des Garantiegebers. Letztere sind in Deutschland noch verhältnismäßig gering, doch das Beispiel kleiner Länder mit großen Finanzsektoren verdeutlicht, dass sie durchaus sehr signifikant werden können. In jedem Fall gehen die volkswirtschaftlichen Kosten über diese Effekte und die fiskalischen Lasten hinaus. Sie ergeben sich insbesondere aus den Effekten der möglichen Verzerrung von Wettbewerbsbedingungen und Anreizen.

Hier ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die jüngsten Ereignisse die Erwartung gestärkt haben, dass systemisch relevante Finanzinstitute implizite Staatsgarantien genießen. Diese Situation erlaubt es ihnen, Fremdkapital praktisch zu dem Satz aufzunehmen, den der Staat selbst bei seinen Kapitalaufnahmen nutzen kann. Diese Subvention kann dazu führen, dass die betreffenden Institute exzessive Risiken eingehen.

¹ Dieser Beitrag stellt die persönliche Ansicht des Autors dar und nicht unbedingt die Ansicht der OECD oder ihrer Mitgliedsländer.

Ein zentrales Problem besteht darin, dass es trotz der allerbesten Vorsätze schwierig sein kann, die Erwartungen von impliziten Garantien in einer Krisensituation nicht zu enttäuschen. Dies liegt daran, dass nicht ausreichende glaubwürdige Handlungsalternativen auf Seiten des Staates vorhanden sind. Durch die Schaffung von Instrumenten zur geordneten Abwicklung von in Schieflage geratenen systemrelevanten Finanzinstituten kann diesem Problem jedoch begegnet werden.

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, die Abwicklung, Sanierung oder Reorganisation von systemrelevanten Banken zu erleichtern, und er sieht die Schaffung eines vorfinanzierten Restrukturierungsfonds zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen vor.

II. Zum Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf erscheint verbesserungswürdig. Die vorgesehenen Prozeduren können sehr zeitintensiv sein, und der Gesetzentwurf sieht keine Mechanismen vor, die bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte automatisch einsetzen. Die Abwicklung einer in Schieflage geratenen Bank erfordert jedoch große Geschwindigkeit; eine schnelle Lösung kann dadurch erreicht werden, daß bei Erreichen gewisser kritischer Schwellenwerte bestimmte Mechanismen automatisch einsetzen. Der gegenwärtige Gesetzesentwurf räumt hingegen dem verantwortlichen Vorstand sehr weitreichende Entscheidungsbefugnisse zu, was die Auslösung des neuen Instrumentariums betrifft.

Im Voraus festgelegte, klare und glaubwürdige Mechanismen der Lastenaufteilung, die bei bestimmten Schwellenwerten in Bezug auf das Eigenkapital in Kraft treten, würden nicht nur die Geschwindigkeit des Abwicklungsprozesses erhöhen, sondern auch größere Anreize auf Seiten der Anteilseigner einer Bank schaffen, die Politik des verantwortlichen Vorstandes dahingehend zu verändern, dass ein Abrutschen der Bank in die Insolvenznähe vermieden wird.

Unternehmerischer Misserfolg muss in letzter Konsequenz zur Auflösung eines Unternehmens führen und damit auch zu empfindlichen Verlusten auf Seiten von Anteilseignern und ungesicherten Gläubigern. Um für Fremdkapitalgeber grössere Anreize zu schaffen, effektive Marktdisziplin auszuüben - und auch um sicherzustellen, dass zusätzliches Eigenkapital verfügbar ist, wenn Finanzinstitute in Schieflage geraten – kann eine bedingte Umwandlung von Schulden in Eigenmittel sinnvoll sein. Dabei stellt sich die Frage, wie die Aufnahme solcher Regelungen in neue Verträge angeregt werden kann. So könnte die Finanzaufsicht per Gesetz ermächtigt werden, Finanzinstituten die Vorgabe zu machen, einen bestimmten Anteil der Anleihen in Form von wandelbaren Anleihen zu emittieren. Diese Anleihen würden Fremdkapitalgeber in stärkerem Maße als zuvor an der Problemlösung und den in diesem Zusammenhang entstehenden möglichen Kosten beteiligen.

Allerdings ist die Wirkungsweise eines solchen Ansatzes in seinen Einzelheiten nicht genau bekannt. So kann beispielsweise nicht vollkommen ausgeschlossen werden daß die Umwandlung von Schulden in Eigenmittel eine unerwünschte Signalwirkung hat. Dieses Ereignis mag zu einem weiteren Vertrauensverlust auf Seiten der Vertragspartner des insolvenzgefährdeten Finanzinstitutes führen, so daß letzere ihre vertraglichen Kündigungsrechte unverzüglich ausüben und gerade so eine Insolvenz der Gegenpartei herbeiführen. Insofern wirft der Schuldenumwandlungsansatz also auch neue Fragen auf; und zwar ob und wie die Ausübung solcher Rechte verhindert oder zumindest teilweise

suspendiert werden kann. In jedem Fall ist dieser Ansatz kein Allheilmittel und sollte nicht als Ersatz für einen effektiven Abwicklungsmechanismus angesehen werden.

Die im Gesetzentwurf angestrebte Vorfinanzierung des Restrukturierungsfonds erscheint nicht ausreichend, um Schieflagen einer sehr großen oder mehrerer Banken effektiv zu begegnen. Bei einem geschätzten Zufluss von etwas mehr als einer Milliarde Euro pro Jahr würde es sehr lange dauern, bis ein vorfinanzierter Fonds von signifikanter Größe erreicht würde.

Auch in der Zukunft werden trotz bester regulatorischer und aufsichtsrechtlicher Anstrengungen systemische Finanzkrisen möglich sein. Vor diesem Hintergrund schlägt beispielsweise der Internationale Währungsfonds vor, vorfinanzierte Restrukturierungsfonds zu errichten, wobei eine Größenordnung von 2,5 bis 4 % des Sozialproduktes anzupeilen sei. Schweden hat seine im Jahre 2009 eingeführte Bankenabgabe so bemessen, dass sie innerhalb von 15 Jahren ein Fondsvolumen von etwas 2,5% des Sozialproduktes erreichen sollte. In Deutschland hingegen wäre unter Zugrundelegung der oben erwähnten geschätzten Zuflüsse zum Restrukturierungsfonds eine Größenordnung von 2,5 % des Sozialproduktes auch nach 50 Jahren noch nicht erreicht. Eine Größenordnung, die der Kapitalspritze für die Commerzbank in der jüngsten Krise entspricht, würde erst nach knapp zwei Jahrzehnten erreicht, und auch nur dann, wenn in der Zwischenzeit keine weiteren Auslagen anfielen.

Die für die Anwendung der neuen Instrumente im Voraus zu treffende Abgrenzung zwischen systemrelevanten und nicht-systemrelevanten Banken ist in der Praxis nicht einfach zu treffen. Eine bestimmte Bank kann je nach wirtschaftlichem und finanziellem Umfeld zu einem bestimmten Zeitpunkt systemrelevant sein und zu einem anderen nicht. Darüber hinaus ergibt sich die Frage, warum überhaupt die Anwendung des neuen Instrumentariums schon im Voraus auf systemrelevante Banken beschränkt werden soll und warum nicht auch Kunden kleinerer Banken von der Verfügbarkeit von Sanierungsmitteln, wie z.B. des Reorganisationsverfahrens, der Übertragungsanordnung und der finanziellen Mittel des Restrukturierungsfonds, profitieren sollten. Es muss schließlich die Aufgabe sein, ein kohärentes Sicherungsnetz zu schaffen, und in diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, wie die Beziehung des Restrukturierungsfonds zum bestehenden Einlagensicherungssystem aussehen soll.