



**Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags
zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des
Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung
eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und
Wertpapierfirmen (BRRD-Umsetzungsgesetz)**

1. Einleitung und Zusammenfassung

Insofern der vorliegende Gesetzesentwurf der Umsetzung einer Europäischen Richtlinie dient, hat der deutsche Gesetzgeber in den wichtigsten Punkten kaum Ermessensspielraum, sondern ist gehalten, die Richtlinie umzusetzen. In der folgenden Stellungnahme werde ich daher nicht so sehr auf Details der Regelungen eingehen. Stattdessen will ich einige Kernprobleme der Regelungen diskutieren.

Das jetzt anstehende Gesetzgebungspaket (BRRD-Umsetzungsgesetz, SRM-Fonds-Vertrag, ESM-Kompetenz zur Rekapitalisierung von Banken) und die zugrundeliegenden europäischen Rechtsnormen (BRRD, SRM-Verordnung) sollen die Möglichkeiten zum Umgang mit Bankenschief lagen verbessern, so dass das Gemeinwesen, in Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bzw. der Eurozone, nicht wieder, wie im Oktober 2008, in eine Zwangslage kommt, in der Mittel des Steuerzahlers aufs Spiel gesetzt werden müssen, um Banken zu stabilisieren und den schlimmen Rückwirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft vorzubeugen, die der Zusammenbruch einer großen Bank nach sich ziehen könnte. Die Richtlinie gilt für die Europäische Union insgesamt und ist somit in einem Zusammenhang zu sehen mit der Schaffung der europäischen Aufsichtsinstitutionen 2012 und dem gemeinsamen Regelwerk, insbesondere CRDIV/CRR 2013. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus betrifft nur die Mitglieder der Eurozone (und etwaige weitere Länder, die sich anschließen) und ist somit als Teil der Bankenunion zu sehen, zusammen mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der demnächst seine Arbeit beginnen wird.

Die Richtlinie und ihre Umsetzung in der nationalen Gesetzgebung bringen einen großen Fortschritt in der Reform der Finanzregulierung. Jedoch bleiben wesentliche Probleme ungelöst. Daher gehe ich davon aus, dass selbst mittelgroße Institute auch nach diesem Regelwerk nicht systemschonend abgewickelt werden können, ganz zu schweigen von Mega-

Banken wie BNP Paribas oder der Deutschen Bank, die in verschiedenen Jurisdiktionen systemrelevante Aktivitäten durchführen.

Wichtige Probleme sind:

- Bei Banken mit rechtlich unabhängigen Tochtergesellschaften in verschiedenen Jurisdiktionen werden durch den Sanierungs- und Abwicklungsmechanismus die integrierten Unternehmensabläufe gestört, oder gar zerstört, bei denen die verschiedenen Gesellschaften zusammenwirken. Das kann einen Zusammenbruch von systemrelevanten Funktionen nach sich ziehen.
- Die Richtlinie sagt nichts über die Sicherstellung der Liquidität der Institute, die sich in einem Sanierungs- oder Abwicklungsverfahren befinden. Bei einem Institut mit einer Bilanzsumme von 500 Milliarden Euro wäre dazu eine Garantie in Höhe eines dreistelligen Milliardenbetrags erforderlich. Eine solche Garantie liegt deutlich über dem, was als Stützungsmöglichkeiten durch Einlagensicherungsinstitutionen, Restrukturierungs-/Abwicklungsfonds oder ESM vorgesehen ist.
- Das gesamte Gesetzgebungspaket geht davon aus, dass man ohne einen Rückhalt durch den Steuerzahler auskommt. Das halte ich für eine gefährliche Illusion. Die sum so mehr, als die Regeln für die Gläubigerhaftung zwar im Ansatz richtig sind, in der Durchführung aber nicht völlig überzeugen können.

Aufgrund dieser Probleme erwarte ich, dass die beteiligten Staaten bei Banken mit Bilanzsummen in dreistelliger Milliardenhöhe den Einsatz des Sanierungs- und Abwicklungsmechanismus in Zukunft ebenso vermeiden wollen wie in der Vergangenheit das Insolvenzverfahren. Soweit sie es sich leisten können, werden sie versuchen, schon im Vorfeld eines solchen Verfahrens die Solvenz der Bank durch eine Rekapitalisierung aus eigenen Mitteln zu verbessern; die Beihilfekontrolle der Europäischen Kommission wird das zwar prüfen, in Anbetracht der tatsächlichen oder behaupteten Gefährdung der Finanzstabilität wird sie aber kein Veto aussprechen, sondern allenfalls Auflagen erteilen, wie bisher schon. Soweit die Staaten sich eine Rekapitalisierung nicht leisten können, werden sie versuchen, die Probleme der Bank unter der Decke zu halten und hoffen, dass die Zentralbanken die Refinanzierung der Bank sicherstellt. Das Anliegen der Finanzstabilität – einschließlich der Funktionsfähigkeit des monetären Transmissionsmechanismus – macht die Zentralbanken in diesem Punkt erpressbar; daran hat sich durch die Übertragung der Aufsichtskompetenz auf die EZB nichts geändert.

Verschiedene der hier angesprochenen Probleme habe ich schon in früheren Stellungnahmen angesprochen, so gegenüber dem Finanzausschuss selbst in meinen Stellungnahmen zum Bankenrestrukturierungsgesetz 2010 und zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus 2013, gegenüber dem Haushaltsausschuss in meinen Stellungnahmen zum „Bad Bank“-Gesetz 2009 und zum Dritten Finanzmarktstabilisierungsgesetz 2012. Einige der in diesen früheren Stellungnahmen angesprochenen Probleme werden durch das neue Gesetzgebungspaket gelöst, so etwa die Priorisierung der Ziele eines behördlichen Eingriffs bei einer Bank, die in Schwierigkeiten kommt. Insofern betrachte ich die Richtlinie und den hier zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf als Verbesserungen.

Im gesamteuropäischen Kontext ist an dieser Stelle auch zu erwähnen, dass etliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union bislang noch gar keine speziellen Regelungen für die Sanierung und Abwicklung von Banken haben. In diesen Ländern geht der Gesetzgeber bislang davon aus, dass das normale Insolvenzrecht anzuwenden ist, eine Annahme, die sich gerade in der südeuropäischen Ländern in den letzten Jahren als fatal erwiesen hat, da man de facto keine Möglichkeiten hatte, mit Bankenschief lagen vernünftig umzugehen. Die BRRD

ändert diesen Zustand und schafft somit eine Grundlage dafür, dass man über die notwendigen Verbesserungen im europäischen Kontext gemeinsam reden kann.

Die folgenden Ausführungen gehen teilweise auf meine früheren Stellungnahmen zurück und verweisen auf diese. Eine Aufstellung dieser Stellungnahmen und anderer Texte zum Thema findet sich im Anhang zu dieser Stellungnahme.

2. Eine systemschonende Abwicklung von Barclays, BNP Paribas oder Deutsche Bank ist illusorisch¹

Global tätige Banken arbeiten mit rechtlich unabhängigen Tochtergesellschaften in verschiedenen Ländern. Für solche Tochtergesellschaften sind die Behörden des jeweiligen Sitzlandes zuständig, für eine New Yorker Tochter der Deutschen Bank also die US-amerikanischen Behörden. Gerät eine solche Bank in eine Schieflage, so dass behördliche Eingriffe als erforderlich erscheinen, so ist grundsätzlich davon auszugehen, dass bei den in verschiedenen Jurisdiktionen tätigen Tochtergesellschaften jeweils verschiedene Behörden eingreifen, die deutschen Behörden bei den deutschen Gesellschaften, die US-amerikanischen bei den dortigen Gesellschaften usw.

Im Fall von Lehman Brothers gab es in vielen verschiedenen Ländern getrennte Insolvenzverfahren, mit Ergebnissen, die durchaus von Land zu Land verschieden waren, so dass z.B. die Gläubiger von Lehman Brothers Deutschland am Ende besser dastanden als die Gläubiger von Lehman Brothers Niederlande oder der Mutter Lehman Brothers New York, dies natürlich auch, weil die in Deutschland vertriebenen Lehman-Zertifikate zumeist von Lehman Brothers Niederlande ausgegeben waren.

Die rechtliche Unabhängigkeit der verschiedenen Tochtergesellschaften schließt nicht aus, dass wichtige Unternehmensprozesse im Gesamtkonzern integriert vorgenommen werden. Ein einfaches Beispiel ist das Cash Management, der Umgang mit Geld. Hier bietet es sich an, die Unterschiede der Geschäftszeiten in verschiedenen Erdteilen auszunutzen, indem man jeweils bei Geschäftsschluss an einem Standort die verfügbaren Geldmittel an einen anderen Standort transferiert, wo die Geschäfte noch laufen und möglicherweise Geldmittel benötigt werden. Lehman Brothers etwa pflegte die in London vorhandenen Mittel bei Geschäftsschluss in London nach New York zu transferieren, später dann weiter nach Asien und wieder zurück nach London.

Das Eingreifen verschiedener Behörden bei den verschiedenen rechtlich unabhängigen Gesellschaften des Konzerns zerschlägt solche integrierten Prozesse und kann den Erhalt systemrelevanter Funktionen der Bank unmöglich machen. Als bei Lehman Brothers die englischen Behörden die Bank übernahmen, mussten sie feststellen, dass kein Bargeld verfügbar war. Im Zuge des integrierten Cash Managements waren die Geldmittel der Bank wie oben skizzierten beim vorangegangenen Geschäftsschluss nach New York gegangen und nicht wiedergekommen. Der Mangel an Bargeld bedeutete, dass es den englischen Behörden nicht möglich war, die systemrelevanten Funktionen von Lehman Brothers London, zum Beispiel Funktionen als Marktmacher für wichtige Kreditderivate, aufrechtzuerhalten, es sei denn, sie wären bereit gewesen, öffentliche Mittel hierfür einzusetzen. Für den Einsatz öffentlicher Mittel fehlten der politische Wille und die Legitimation. Es kam daher

¹ Sie auch meine Stellungnahmen von 2010, 2013, Hellwig (2010, 2012), ASC (2012a) sowie Kap. 5 in Admati und Hellwig (2013), Hellwig (2014b).

unmittelbar zum Zusammenbruch der Märkte, in denen Lehman Brothers London als Marktmacher fungiert hatte. Der Wegfall dieser Märkte erzwang drastische Anpassungsreaktionen bei all den Finanzinstituten, die diese Märkte für ihr Risikomanagement nutzten und die davon ausgegangen waren, dass sie das auch weiterhin tun könnten. Diese Anpassungsreaktionen trugen mit zum dramatischen Verfall aller Wertpapierpreise bei, der die Panik dieser Wochen erheblich verstärkte.

Aus etlichen Gesprächen mit Personen, die in der Branche tätig sind, entnehme ich, dass in diesem Zusammenhang auch an die konzernweite Integration von IT-Systemen zu denken ist. Ein Geschäft mit Millionen von Gegenparteien und Milliarden von Verträgen kann nur geführt werden, wenn die IT-Systeme funktionsfähig sind. Solange das konzernintern geregelt ist, braucht man sich nicht groß um die Rechtsgrundlagen zu kümmern. Wenn aber verschiedene Behörden bei verschiedenen Gesellschaften eingreifen und unabhängig voneinander agieren, stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage diese oder jede Tochtergesellschaft weiterhin die bei der Mutter geführten IT-Systeme nutzt (oder vice versa). Da solche Systeme immer auch gepflegt und weiterentwickelt werden müssen, stellt sich weiter die Frage, inwiefern die Gesellschaft, die dafür zuständig ist, die entsprechenden Interessen der anderen Gesellschaften berücksichtigt, auf welcher Rechtsgrundlage dies geschieht und in welchem Verhältnis die dabei möglicherweise entstehenden schuldrechtlichen Beziehungen zwischen den beteiligten Gesellschaften zu deren sonstigen Verbindlichkeiten stehen.

Bei einer Diskussion im Rahmen einer Tagung der Deutschen Bundesbank im Februar dieses Jahres habe ich diese Fragen gestellt, als der Co-CEO der Deutschen Bank Herr Fitschen erklärte, man sollte Banken in Schwierigkeiten einfach restrukturieren oder abwickeln. Herr Fitschen antwortete, das sei alles in den Bankentestamenten geregelt, diese würden mit den zuständigen Behörden in den verschiedenen Ländern besprochen, und auf dieser Grundlage könne man die Probleme bewältigen. Aber natürlich hätte ich das Bankentestament der Deutschen Bank nicht gelesen.

Da das Bankentestament der Deutschen Bank nicht öffentlich zugänglich ist, war dieser letzte Punkt natürlich richtig. Allerdings ist bei den US-amerikanischen Behörden (FDIC/Fed) eine drastisch gekürzte Fassung auf dem Netz verfügbar. Darin findet sich zu dem hier angesprochenen Problem die Aussage, im Krisenfall sollten die US-amerikanischen Behörden darauf vertrauen, dass die deutschen Behörden mit der vermuteten Schieflage der Bank angemessen umgehen würden. Dass es möglicherweise Gründe gibt, warum die US-amerikanischen Behörden dazu nicht bereit sind, wurde nicht kommentiert. In diesem Zusammenhang ist nicht unerheblich, dass die deutschen Behörden weltweit mindestens seit 2012 als Meister im Schutz der eigenen Interessen zu Lasten anderer bekannt sind, verbot doch damals die deutsche Aufsicht der UniCredit Deutschland, der früheren HVB, der Mutter UniCredit in Italien liquiden Mittel zur Verfügung zu stellen.

Für eine konzernweite Abwicklung durch eine einzige Behörde fehlt die Vertrauensgrundlage zwischen den verschiedenen Behörden und den verschiedenen Ländern. Es fehlen auch die Ex-ante-Übereinkommen über die Aufteilung der in einer Krise möglicherweise anfallenden Verluste. Im Nachhinein, wenn man einmal in der Krise ist, ist ein solches Übereinkommen ohnehin nicht zu erwarten. Vielmehr zeigen die Erfahrungen mit der belgisch-französischen Bank Dexia und der belgisch-niederländischen Bank Fortis, dass die Verteilungskonflikte in der Krise die Zerschlagung der Konzerne noch beschleunigen können.

Die BRRD versucht, das Problem zu lösen, indem sie verlangt, dass die zuständigen Behörden sich in einem Collegium zusammenfinden und ihre Aktivitäten koordinieren. Der Versuch ist zu begrüßen. Auf diese Weise werden zumindest die Koordinationsprobleme gelöst, die durch Unwissen entstehen. Der Informationsaustausch kann dafür sorgen, dass die einzelnen Behörden jeweils wissen, wie ihre Handlungen die Lage der anderen Konzerngesellschaften und der für diese zuständigen Behörden beeinflussen.

Es wäre aber weltfremd, zu glauben, dass Koordination ohne rechtliche Verpflichtungen auch dort wirkt, wo es ans Eingemachte geht. Wenn eine Entscheidung Einfluss darauf hat, wie hoch die in Land A anfallenden Verluste des Konzerns sind, so wird die Behörde von Land A wenig Rücksicht darauf nehmen, ob ihre Entscheidungen die Risiken und die Verluste in Land B erhöhen. Die Entscheidung der Niederlande gegen eine Unterstützung des Gesamtkonzerns Fortis im Herbst 2008 ist hierfür ein elementares Beispiel, auch die erwähnten Maßnahmen der deutschen Aufsicht gegenüber UniCredit 2012.

In den skandinavischen Ländern besteht eine sehr enge Kooperation der verschiedenen Aufsichtsbehörden, etwa im Umgang mit der in mehreren Ländern tätigen Bank Nordea. Jedoch gibt es kein Übereinkommen über ein gemeinsames Vorgehen bei einer etwaigen Abwicklung oder über die Aufteilung etwaiger Verluste bei einer Abwicklung. Aus etlichen Gesprächen mit zuständigen Persönlichkeiten in Schweden und Norwegen entnehme ich, dass selbst hier die Sorge vor einem egoistischen Verhalten der jeweils anderen Behörde eine große Rolle spielt.

Der SRM löst dieses Problem dadurch, dass im Geltungsbereich des SRM tatsächlich eine einzige Abwicklungsbehörde tätig wird. Die Verteilungskonflikte zwischen verschiedenen Behörden werden dadurch vermieden. Es ist aber zu befürchten, dass die zugrundeliegenden Verteilungskonflikte zwischen den verschiedenen Ländern an anderer Stelle hervortreten, bei der Beschlussfassung über den Abwicklungsplan. Diese ist sehr komplex und in der Kürze der für die Vorbereitung eines behördlichen Eingriffs verfügbaren Zeit kaum zu bewältigen.

Im übrigen leiden SRM und BRRD daran, dass ihr Geltungsbereich zu klein ist. Das Vereinigte Königreich ist am SRM nicht beteiligt. Die USA sind weder am SRM noch an den Verfahren der BRRD beteiligt. Die wichtigsten systemrelevanten Tochtergesellschaften kontinentaleuropäischer Banken sitzen aber in London und New York.

Die US-amerikanischen und britischen Behörden haben einen Versuch initiiert, das Problem durch ein bilaterales Abkommen anzugehen. Danach würden letztere es zulassen, dass im Ernstfall die US-amerikanischen Behörden sich auch um die britischen Töchter der betroffenen Bank kümmern. Jedoch beruht diese Vereinbarung auf der Vorstellung, dass eine Sanierung der Bank (Recovery) möglich ist. Ob die britischen Behörden bereit wären, auch bei einer Abwicklung passiv zuzusehen, ist zu bezweifeln. Auch ist nicht klar, dass die US-amerikanischen Behörden bereit wären, ihrerseits den Umgang mit einer Schieflage von Barclays New York den britischen Behörden zu überlassen.

Die US-amerikanischen Behörden haben in diesem Frühjahr beschlossen, dass die in den USA tätigen ausländischen Banken ihre dortigen Aktivitäten über eine Bank Holding Company organisieren müssen, die dann den US-amerikanischen Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften unterliegt. Es ist dies ein erster Schritt auf dem Weg zu einem Regime, bei dem die Fähigkeit der Tochtergesellschaften sichergestellt wird, auch außerhalb des Konzernverbunds der Mutter zu funktionieren, zumindest zeitweise, so dass systemrelevante Tätigkeiten nicht abrupt beendet werden müssen.

Man kann sich fragen, ob das genügt. Wenn nicht, so wird sich irgendwann auch die Frage stellen, ob die Effizienzvorteile aus der Existenz global tätiger Banken mit systemrelevanten Aktivitäten in mehreren Jurisdiktionen die Risiken für die Staatshaushalte und die Volkswirtschaften aufwiegen, die sich daraus ergeben, dass solche Institute nicht abgewickelt werden können, ohne dass das Finanzsystem erheblichen Schaden nimmt.

3. Die Verfahrensvorstellungen der BRRD sind überoptimistisch²

Nach der Konzeption der BRRD läuft ein Abwicklungsverfahren wie folgt: Am Tag X, hoffentlich ein Freitag nach 18.00, schreitet die Abwicklungsbehörde ein und übernimmt das Institut. Es erfolgt eine (vorläufige) Bewertung aller Aktiva der Bank. Aufgrund dieser Bewertung bestimmt die Behörde, welche der von der Bank ausgegebenen Finanztitel gänzlich abzuschreiben sind und welche in Eigenkapitaltitel umzuwandeln sind. Dabei sind die insolvenzrechtlichen Prioritäten der verschiedenen Forderungen zu berücksichtigen. Aufgrund dieser Inhaftnahme (Bail-in) der Anteilseigner und Gläubiger sind die Solvenzprobleme der Bank beseitigt. Die Behörde entscheidet auch, wie mit der Bank weiter umzugehen ist. Verkauf an einen Dritten, Übertragung auf eine Brückenbank, Aussonderung von Vermögenswerten und Übertragung dieser Werte auf eine Bad Bank – das sind verschiedene Optionen. Am nächsten Geschäftstag kann das, was von der Bank übrig geblieben ist, normal am Geschäftsleben teilnehmen.

Das hier skizzierte Verfahren funktioniert, wenn es andere Banken gibt, die die betroffene Bank insgesamt übernehmen wollen. Beispiele wären die Übernahmen von Bear Stearns durch JPMorganChase, Merrill Lynch durch Bank of America, Wachovia durch Wells Fargo oder auch Sachsen LB durch LBBW. Bei solchen Übernahmen braucht die Behörde sich um die Funktionsfähigkeit der Bank nicht zu kümmern, das tut dann die übernehmende Institution, zuerst im Rahmen der Buchprüfung (due diligence), dann durch Übernahme der Geschäftstätigkeit. Probleme ergeben sich nur bei der Bestimmung des Preises und der Aufteilung der Risiken. Für den Umgang mit diesen Problemen sind die Instrumente der BRRD gut geeignet.

Die Fälle Lehman Brothers, Hypo Real Estate und Dexia zeigen aber, dass die Verfahren nicht immer so einfach laufen. Wenn es keinen privaten Käufer für die Bank gibt, ist das vorgesehene Verfahren nicht so schnell durchzuführen, wie die BRRD zu unterstellen scheint. In der schwedischen Bankenkrise etwas dauerte es zwei bis drei Jahre, von 1992 bis 1994/5, bis die Behörden die Vermögenswerte aufgeteilt und die Restbanken wieder privatisiert hatten, bei den US-amerikanischen Sparinstituten sogar zehn Jahre, von ca. 1989 bis 1999.

Dass die Verfahren so lange dauern, hat auch damit zu tun, dass die Vermögenswerte unsicher sind und dass ihre Höhe auch davon abhängt, wieviel Zeit man sich für die Abwicklung gibt. Bei den US-amerikanischen Sparinstituten war 1990 von Verlusten in Höhe von 600 bis 800 Milliarden Dollar die Rede, am Ende waren es ca. 153 Milliarden Dollar.

Derartige Beobachtungen lassen die Vorstellung von einer verlässlichen Bewertung gleich zu Anfang des Verfahrens als illusorisch erscheinen. Damit ist aber die Grundlage für die ebenfalls gleich zu Anfang vorgenommenen Abschreibungen oder Konversionen von

² Siehe auch Hellwig (2012, 2014b) sowie Kap. 5 in Admati und Hellwig (2013)

Finanztiteln problematisch. Die BRRD bietet hier zwar Korrekturmöglichkeiten, doch müssen die Titelinhaber ggfs. zunächst einmal hohe Verluste oder eine große Unsicherheit über ihre tatsächlichen Vermögenspositionen in Kauf nehmen. Die davon möglicherweise ausgehenden Systemrückwirkungen wiederum können die Behörden veranlassen, die betreffenden Titel vom Bail-in, der Gläubigerhaftung auszunehmen. Die Unsicherheit über die angemessenen Bewertungen unterminiert die Glaubwürdigkeit der Gläubigerhaftung.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Komplexität der Institute zu verweisen. Bis heute ist nicht offengelegt, wieviele Tochtergesellschaften Lehman Brothers überhaupt hatte. Laut Angaben gegenüber den Behörden hatte die Bank im Jahr 2006 insgesamt 168 Tochtergesellschaften, nach einer anderen Quelle (BankScope) 433 und nach einer dritten Quelle wiederum ca. 8000 Tochtergesellschaften in 40 verschiedenen Ländern. Dabei galt Lehman Brothers als eine nur mittelgroße, nicht sehr komplexe Bank.³

Die BRRD und das BRRD-Umsetzungsgesetz setzen große Hoffnungen auf die Sanierungs- und Abwicklungspläne der Banken und der Behörden. Ich halte diese Hoffnungen für unrealistisch. Die Existenz dieser Pläne als solche kann die Komplexität der Institute nicht reduzieren. Wenn z.B. die Deutsche Bank ein Bankentestament im Umfang von 9000 Seiten erstellt, so erleichtert das den Behörden das Verständnis der in den Krise zu bewältigenden Probleme, aber die Probleme selbst werden dadurch nicht gelöst. Und sie sind auch kurzfristig nicht lösbar, es sei denn, man findet ein hinreichend solides Institut, das sie einem abnimmt.

Die US-amerikanischen Behörden haben kürzlich die von den großen Finanzinstituten vorgelegten Bankentestamente als unzureichend zurückgewiesen. Ich teile diese Einschätzung, vermute aber, dass das Problem dabei weniger mit der Qualität der Vorlagen zu tun hat als mit der Komplexität der Probleme.

Im übrigen ist zu erwarten, dass im Zeitpunkt des behördlichen Eingreifens das letzte erstellte Bankentestament nicht mehr aktuell ist. Sanierungs- und Abwicklungspläne sind einmal im Jahr zu erstellen. Die Behörden können die Frequenz erhöhen. In Anbetracht der damit verbundenen Kosten sind dem aber Grenzen gesetzt.

Wenn eine Bank in eine Schieflage kommt, werden noch viele Maßnahmen schnell getroffen, um das Unheil möglicherweise doch noch abzuwehren. Da werden Vermögenswerte verkauft, vielleicht auch ganze Geschäftszweige und Tochtergesellschaften. Da werden auch den Geldgebern zusätzliche Vermögenswerte als Sicherheiten geboten und stehen dann nicht mehr zur freien Verfügung der Abwicklungsbehörde. Lehman Brothers ging in die Insolvenz, weil die Geldmarktgläubiger Zweifel an der Werthaltigkeit der Vermögenswerte und an der Solvenz der Bank hatten und deutlich mehr an Sicherheiten forderten.

Am Tag X, an dem die Behörde die Kontrolle übernimmt, wird die erste Aufgabe darin bestehen, zu prüfen, was von den Angaben des Vortags noch gilt und was durch die zwischenzeitlichen Maßnahmen der Bank schon wieder überholt ist. Zu diesem Zeitpunkt dürfte das Bankentestament schon wieder mehr als einen Monat alt sein! Im Fall von Lehman Brothers waren die im Sommer 2008 veröffentlichten Bilanzinformationen zum Zeitpunkt des Konkurses weitgehend überholt.

³ Siehe Anmerkung 62 zu Kapitel 5 in Admati und Hellwig, Des Bankers neue Kleider, Finanzbuchverlag München 2013.

4. Die Sicherstellung der Liquidität ist nicht geregelt⁴

Wenn die systemrelevanten Aktivitäten der Bank nicht abrupt beendet werden sollen, braucht die Institution, die die Bank weiterführt, z.B. die Brückenbank, die entsprechenden Mittel. In einem gewöhnlichen Insolvenzverfahren wird das Problem dadurch gelöst, dass neue Gläubiger Priorität vor den alten Gläubigern bekommen. In vielen Fällen genügt das zunächst, denn die zu finanzierenden laufenden Kosten sind relativ klein im Vergleich zu den Vermögenswerten des Unternehmens, so dass die neuen Gläubiger Vertrauen haben können, dass ihre Forderungen erfüllt werden. Bei einer Bank sind die Verhältnisse anders.

Bei einer Bank können die Forderungen der Altgläubiger nicht durchweg eingefroren werden, ohne dass schädliche systemische Rückwirkungen zu befürchten sind. Wiederum liefert Lehman Brothers ein Beispiel. Als Lehman Brothers in die Insolvenz ging, musste der Geldmarktfonds Reserve Primary seine Forderungen an Lehman Brothers abschreiben, ein Verlust von ca. 800 Millionen Dollar. Dieser Verlust bewirkte, dass der Wert eines Fondsanteils unter die Marke von 1 Dollar fiel, auf ca. 97 Cents. Die Anteilhaber von Reserve Primary reagierten, indem sie ihre Mittel abzogen. In wenigen Tagen verlor der Fonds Mittel in Höhe von 60 Milliarden Dollar, fast die Gesamtheit der 62 Milliarden Dollar, die er zu Beginn hatte, und musste kurz darauf geschlossen werden. Gleichzeitig zogen auch bei anderen Geldmarktfonds die Anleger ihre Mittel ab. Die großen Geldmarktfonds in den USA verloren in kurzer Frist über 300 Milliarden Dollar an Mitteln. Diese Mittel mussten sie ihrerseits aus dem Geldmarkt abziehen. Davon betroffen waren nicht nur die anderen Investmentbanken, bei denen ähnliche Risiken vorliegen mochten wie bei Lehman Brothers, sondern auch europäische Banken wie Hypo Real Estate oder Dexia, die sich über den Geldmarkt finanziert hatten und die zu diesem Zeitpunkt noch keine erkennbaren Solvenzprobleme hatten.

Einfrieren und Wertminderungen der Forderungen von Geldmarktfonds und anderen kurzfristigen Gläubigern können also sehr großen Schaden im Finanzsystem anrichten. Das ist ein Grund, warum die BRRD sehr kurzfristige Forderungen mit Anfangslaufzeiten von weniger als sieben Tagen von der Gläubigerhaftung ausnimmt.

Damit stellt sich aber die Frage nach der Refinanzierung während eines Sanierungs- und Abwicklungsverfahrens. Schon bei mittelgroßen Banken ist hier über dreistellige Milliardenbeträge zu reden, bei Megabanken wie BNP Paribas oder der Deutschen Bank sogar über vierstellige Beträge. Stellen wir uns vor, die Behörden greift am Tage X ein und trifft die im vorstehenden Abschnitt dieser Stellungnahme getroffenen Maßnahmen, ohne die Bank allerdings an einen Dritten zu verkaufen. Dann muss sie dafür sorgen, dass am nächsten Geschäftstag die kurzfristigen Geldgeber, Geldmarktgläubiger und Derivategegentparteien, ihre Mittel nicht abziehen.

Man könnte hoffen, dass die zwischenzeitlich vorgenommenen Abschreibungen und Konversionen im Rahmen der Gläubigerhaftung dazu genügen. Das wäre vielleicht zu erwarten, wenn die Marktteilnehmer glauben, dass die Solvenzprobleme der Bank gelöst sind. Dass sie dies glauben, ist aber unwahrscheinlich. Zum einen können sie Zweifel haben, ob die Behörde die Vermögenswerte der Bank angemessen bewertet hat und ob die vorgenommenen Forderungsabschreibungen wirklich ausreichen. Zum anderen dürfte allen klar sein, dass ein einfaches Streichen von Forderungen nicht ausreicht, um die zugrundeliegenden Ursachen der

⁴ Siehe auch meine Stellungnahmen von 2010, 2012, 2013, ferner Expertenrat (2011), ASC (2012a) sowie Hellwig (2014 a, b)..

Bankschieflage zu beheben. Eine Schieflage entsteht zumeist nicht deshalb, weil die Bank mit ihren Anlagen zufälligerweise Pech gehabt hat, sondern deshalb, weil sie eine problematische Strategie verfolgt hat, vielleicht auch, weil die Marktkonstellation sie zum Zocken, zum Eingehen unverantwortlicher Risiken, gezwungen hat, da sie anders am Markt gar nicht hätte überleben können.⁵ Diese tieferen Ursachen der Schieflage zu beheben, bedarf es mehr als der an einem Wochenende vorzunehmenden Abschreibungen und Konversionen bei den von dem Institut ausgegebenen Finanztiteln.

Das sicherste Mittel, die kurzfristigen Geldgeber bei der Stange zu halten, sind staatliche Garantien. Gegebenenfalls könnte auch der Staat unmittelbar einspringen. Die US-amerikanische Federal Deposit Insurance Corporation hat keine Finanzierungsprobleme, denn hinter ihr steht der US-amerikanische Steuerzahler.

Die BRRD übergeht das Problem mit Schweigen. Die in der BRRD genannten Finanzierungsquellen, staatliche Einlagensicherung, Restrukturierungs- und Abwicklungsfonds, sind für Größenordnungen konzipiert, die weit hinter dem zur Sicherung der Refinanzierung erforderlichen Bedarf zurückbleiben. Ein Restrukturierungsfonds mit 55 Milliarden Euro an Mitteln ist nicht in der Lage, glaubwürdige Garantien für eine Bank wie die Commerzbank mit kurzfristigen Schulden im mittleren dreistelligen Milliardenbereich abzugeben, ganz zu schweigen von BNP Paribas oder Deutschen Bank mit Verbindlichkeiten im vierstelligen Milliardenbereich. Auch die ggfs. verfügbaren ESM-Mittel reichen hier nicht aus.⁶

In der Praxis wird man das Problem dadurch lösen, dass man entweder die Einleitung eines Abwicklungsverfahrens vermeidet und die Probleme verschleppt, à la Japonaise, oder dass man auf die Zentralbank rekurriert, wie das in Schweden 1992 – 1995 geschah. Ein Rekurren auf die Zentralbank birgt allerdings erhebliche Probleme. Zum einen soll die Refinanzierungsaktivität der Zentralbank sich auf solvente Institute beschränken. Bei Banken in einem Abwicklungsverfahren steht aber gerade die Solvenz in Zweifel, auch wenn es zwischenzeitlich die beschriebene Abschreibung und Konversion von Finanztiteln gegeben hat. Kosten der (und wenn auch nur temporären) Unterstützung insolventer Banken sind von den betroffenen Staatshaushalten zu tragen.

In Schweden in den 1990er Jahren gab es eine Zusage des Finanzministers an die Zentralbank, dass etwaige Verluste am Ende vom Staatshaushalt getragen würden. Entsprechende Vereinbarungen im europäischen Kontext sind schwer vorstellbar. Im Euroraum ist zu befürchten, dass die – sachlich gegebene – Notwendigkeit von Liquiditätshilfen für in der Abwicklung befindliche Institute durch die Zentralbank zu neuen Konflikten über Mandat und Verhalten der Zentralbank führen wird. Solche Konflikte können dann auch die Funktionsfähigkeit der Abwicklungsmechanismen beeinträchtigen.

Das Auslassen der Liquiditätsproblematik ist politisch verständlich. Wenn man sie ernst nimmt, muss man über Garantien in drei- oder gar vierstelliger Milliardenhöhe reden. Man

⁵ So führte die Liberalisierung des Zugangs zum Pfandbriefmarkt durch das deutsche Pfandbriefgesetz von 2005 dazu, dass Banken in diesem Markt nur überleben konnten, wenn sie bei der Überdeckung extreme und hoch riskante Fristentransformationen betrieben. Im Fall von Dexia und Hypo Real Estate mit minimaler Einlagenbasis bedeutete dies: Refinanzierung über den Geldmarkt, mit den dazugehörigen Risiken, die von der Aufsicht bemerkenswerterweise gar nicht wahrgenommen wurden.

⁶ Allerdings hatte auch das deutsche Bankenrestrukturierungsgesetz von 2010 das Problem ignoriert und musste dann durch das 2. und 3. Finanzmarktstabilisierungsgesetz nachgebessert werden. Siehe meine Stellungnahmen von 2010 und 2012 sowie Hellwig (2012).

erwartet zwar, dass die Garantien nicht auch zu Verlusten in dieser Größenordnung führen. Gleichwohl bräuhete man Institutionen, die ggfs. die Kompetenz haben, über Mittel in dieser Größenordnung zu verfügen und deren Garantien deshalb glaubwürdig sind. Im europäischen Rahmen würden wir damit die Größenordnungen der bisherigen Diskussion sprengen. Beim Restrukturierungs- und Abwicklungsfonds reden wir über 55 Milliarden Euro, der ESM – Kredit für Spanien belief sich auf ca. 40 Milliarden Euro; die ggfs. für Bankenrekapitalisierungen vorgesehenen ESM-Mittel liegen ebenfalls im zweistelligen Milliardenbereich. Zahlen im drei- oder vierstelligen Milliardenbereich würden die Diskussion über die Finanzierung des ESM, einschließlich des Zugangs zur Zentralbank, neu eröffnen; dann müsste wohl auch neu über die adäquaten Steuerungsmechanismen für diese Institution nachgedacht werden müssen. Dass man die Probleme übergeht, heißt aber nicht, dass es sie nicht gibt. Diese Auslassung wird sich irgendwann bemerkbar machen, und man wird erneut in einer Nacht-und-Nebel-Aktion die Regeln ändern müssen.

5. Wird Gläubigerhaftung funktionieren?

Bei einem gewöhnlichen Unternehmen gehen wir davon aus, dass Insolvenz und Abwicklung keine Mittel des Steuerzahlers erfordern. Die angefallenen Verluste sind von den Eigentümern und Gläubigern des Unternehmens zu tragen, wobei die Haftung der Gläubiger von ihrer Stellung in der Rangfolge des Schuldtitle abhängt.

Im Gefolge der Lehman-Krise ist man bei Banken von diesem Prinzip abgewichen. Die Furcht vor systemischen Rückwirkungen von Gläubigerverlusten hat bewirkt, dass eine Vielzahl von Banken mit Mitteln des Steuerzahlers gerettet wurde. In den Finanzinstituten und den Finanzmärkten schien sich zeitweise sogar die Meinung breitzumachen, man habe einen Anspruch auf „Bailouts“, und „Bail-ins“ seien eine abzulehnende Neuerung. Ganz offensichtlich war das Gespür dafür verloren gegangen, dass die Haftung für eigene Entscheidungen und dabei auch die Haftung der Gläubiger für verfehlte Kreditentscheidungen – zu den Grundprinzipien der Marktwirtschaft gehört.

Die Einführung eines Sonderverfahrens für die Sanierung oder Abwicklung von Kreditinstituten hat zum Zweck, die von den Schwerfälligkeiten eines normalen Insolvenzverfahrens ausgehenden problematischen Systemrückwirkungen zu vermeiden. Die Einführung dieses Verfahrens sollte aber nicht dazu führen, dass das Grundprinzip der Haftung der Gläubiger – entsprechend den Vorgaben des Insolvenzrechts – durchbrochen wird. Insofern ist zu begrüßen, dass die BRRD das Prinzip der Gläubigerhaftung für Sanierungs- und Abwicklungsverfahren von Banken klar postuliert.

Jedoch macht die BRRD auch wichtige Ausnahmen von diesem Prinzip. Diese Ausnahmen können dazu führen, dass am Ende auch nach Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger eine Kapitallücke bleibt. Die BRRD versucht, dem zu begegnen, indem sie eine Mindestfinanzierung von 8 % der Vermögenswerte durch eigene Mittel und durch der Haftung unterliegende Schuldtitel fordert. Diese Anforderung reicht möglicherweise nicht aus.

Im einzelnen sehe ich folgende Probleme:

- Einlagen unterhalb des in der Einlagensicherungsrichtlinie vorgesehenen Niveaus von 100.000 Euro sind von der Haftung ausgenommen, doch sollen die jeweiligen Einlagensicherungsinstitutionen dafür einstehen. Dies setzt voraus, dass die Einlagensicherungsinstitutionen dazu in der Lage sind. In Zypern war das nicht der Fall. Ich habe auch Zweifel, ob bei der Commerzbank im Oktober 2008 die zuständige

Einlagensicherungsinstitution die mutmaßlichen Verluste der Einleger hätte übernehmen können.

- Die Inhaber von gesicherten Verbindlichkeiten und Derivaten sind bis zur Höhe des Werts der Sicherheiten von der Gläubigerhaftung ausgenommen. Hier stellen sich verschiedene Fragen: Wie ist mit der Überdeckung bei Verbindlichkeiten wie Pfandbriefen umzugehen? Ich unterstelle, dass diese nicht durch die Einleitung eines Abwicklungsverfahrens nicht ohne weiteres auf den Wert der Verbindlichkeit reduziert wird. Dann fragt sich aber, ab wann und in welchem Verfahren ein etwaiger Überschuss aus der Überdeckung zur Abdeckung anderer Verbindlichkeiten zur Verfügung steht. Umgekehrt stellt sich auch die Frage, wie mit der Möglichkeit umzugehen ist, dass während eines Abwicklungsverfahrens der Wert der Sicherheiten unter die vorgeschriebenen Mindestwerte sinkt. Wird die im Pfandbriefgesetz vorgesehene Nachschusspflicht ausgesetzt oder kann diese Pflicht auch in einem Sanierungs- oder Abwicklungsverfahren noch geltend gemacht werden?
- Die Ausnahme für gesicherte Verbindlichkeiten und Derivate schafft Anreize, die Überdeckung noch auszuweiten. Im Querschnitt verschiedener europäischer Länder sind bei Pfandbriefen ohnehin die Überdeckungsforderungen sehr verschieden. Eine Überdeckung von 100%, wie in Frankreich üblich, kann die Menge der frei verfügbaren Vermögenswerte deutlich einschränken.
- Im Vorfeld einer Krise ist damit zu rechnen, dass das Ausmaß der Besicherung drastisch zunimmt. Repo-Gläubiger werden die Abschläge bei der Bewertung der Sicherheiten deutlich erhöhen. Inhaber langfristiger Schuldtitel werden möglicherweise auf Covenants zurückgreifen, die ihnen das Recht geben, bei Verletzung bestimmter Schwellenwerte für kritische Variable zusätzliche Sicherheiten (oder auch erstmalig die Stellung von Sicherheiten) zu fordern.
- Das Problem der Sicherheitenstellung betrifft auch die Geldmarktgläubiger, von denen man erwartet, dass sie während des Abwicklungsverfahrens für die weitere Finanzierung der Bank aufkommen. Inwiefern sind die Zuständigen frei, hier die Zugeständnisse zu machen, die für die Verfügbarkeit der Mittel benötigt werden, natürlich auf Risiko der Altgläubiger?
- Die Einräumung eines Privilegs für Interbankenkredite mit Laufzeiten bis zu sieben Tagen wird den Beteiligten Anreize geben, die Fristigkeit der Interbankenkredite unter sieben Tage zu setzen. Das Ausmaß der Fristentransformation kann dadurch noch einmal gesteigert werden. Dadurch wird die Fragilität des Finanzsystems noch einmal verstärkt.

Aus all dem ergibt sich m.E. eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass die vorgesehene Gläubigerhaftung im Einzelfall nicht ausreicht, die Verluste der Bank zu decken.

Die BRRD versucht, dieses Risiko dadurch zu vermeiden, dass mindestens 8% der Vermögenswerte der Bank durch Titel finanziert werden müssen, die nicht von der Haftung ausgenommen sind, Eigenkapital und ungesicherte Schuldtitel. Ich habe dabei folgende Zweifel:

- Der genannte Anteil von 8% kann zu klein sein. Die Gläubiger bei Lehman Brothers bekamen am Ende ca. 20% ihrer Forderungen, d.h. die Verluste beliefen sich auf 80% der Vermögenswerte.
- Eine starre Vorgabe von 8% ist im Vorfeld einer Krise schwer durchzusetzen. Angenommen, eine Bank hat zu Beginn des Jahres eine Finanzierung mit 8% an der Haftung unterworfenen Titeln. Im Verlauf des Jahres kommt es monatlich zu immer neuen Verlusten (die Dexia-Geschichte von Januar bis Oktober 2011). Wie geht man damit um? Wenn weder die Bank noch die Aufsicht Möglichkeiten sehen (wollen), durch Ausgabe neuer Titel auf dem Markt die 8%-Vorgabe seriös zu erfüllen, wird die

Versuchung groß sein, die Bilanzbewertungen nicht an die tatsächlichen Entwicklungen anzupassen.

Die BRRD lässt auch die Möglichkeit zu, dass die Behörden neben den in der Rechtsnorm festgelegten Ausnahmen von der Gläubigerhaftung noch weitere Ausnahmen beschließen, um wahrgenommene Systemrisiken auszuräumen. Um zu vermeiden, dass diese Möglichkeit das Prinzip der Gläubigerhaftung als solches aushebelt, ist vorgesehen, dass die Behörden von diesem Recht erst dann Gebrauch machen dürfen, wenn eine Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger an den Verlusten der Bank in Höhe von 8% der Vermögenswerte bereits gegeben ist. Ich verstehe, wie es zu dieser Regelung gekommen ist, halte sie aber gleichwohl für widersinnig: Entweder hält man die Systemrisiken einer Gläubigerhaftung bestimmter Titel für schwerwiegend – dann sollten diese Titel von der Haftung ausgenommen werden, auch wenn die 8% - Schwelle noch nicht erreicht ist. Oder man hält sie nicht für schwerwiegend – dann sollten die Titel auch nicht ausgenommen werden. So oder so ist ein Abstellen auf die 8%-Grenze nicht sachgemäß.

6. Die Rolle des Steuerzahlers

Für den Steuerzahler birgt das jetzt anvisierte System folgende Risiken:

- Wenn zu befürchten ist, dass ein Restrukturierungs- oder Abwicklungsverfahren eine Systemkrise auslöst, so wird man versuchen, die Einleitung eines solchen Verfahrens zu vermeiden. Das kann eine Zufuhr frischen Eigenkapitals erfordern. Wenn die Solvenz des Instituts infrage steht oder die übrigen Finanzinstitute ebenfalls geschwächt sind, so wird eine solche Rekapitalisierung den Einsatz öffentlicher Mittel erfordern. Das stände zwar grundsätzlich im Widerspruch zu den Prinzipien der BRRD – und könnte auch beihilferechtlich untersagt werden – doch würde ich erwarten, dass man in einer Krise auf Prinzipien weniger Gewicht legt als auf die Anwendung von Schäden für das Finanzsystem.
- Für die Refinanzierung von Aktivitäten während des Verfahrens bedarf es, wie erwähnt, der Garantien, damit die Gläubiger bei der Stange bleiben. Bei einer sauberen Trennung von geldpolitischen und fiskalpolitischen Funktionen müssen diese Garantien letztlich von den Staaten kommen. Man kann davon ausgehen, dass die Garantien nur zum Teil wirklich gebraucht werden und dass ein noch kleinerer Teil am Ende zu Verlusten führt. In Anbetracht der vorgesehenen Ausnahmen vom Prinzip der Gläubigerhaftung sind Verluste aber nicht gänzlich auszuschließen. Auch hier ist am Ende der Steuerzahler betroffen.
- Erfolgt die Refinanzierung während des Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahrens durch die Zentralbank, so gehen etwaige Verluste am Ende zu Lasten des Gewinns, den die Zentralbank an den Staat ausschüttet und treffen den Steuerzahler auf diesem Weg.

Im europäischen Kontext stellt sich hier die Frage nach der Aufteilung auf die verschiedenen Mitgliedstaaten. Indem man so tut, als würde der Steuerzahler nie belastet werden müssen, weicht man dieser Frage aus.

Auf Dauer wird man ihr aber nicht ausweichen können, denn es ist zu befürchten, dass nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen die Finanzkraft haben, die sie brauchen, um die von ihren Banken ausgehenden Belastungen zu tragen. Innerhalb der Eurozone könnten die einzelnen Staaten auch geltend machen, dass die Risiken und Verluste „ihrer“ Banken zumindest teilweise den Fehlern der Aufsicht durch die EZB zuzuschreiben sind. Daher erwarte ich, dass

das Thema einer Europäisierung der von Bankkrisen verursachten fiskalischen Lasten in absehbarer Zeit wieder auf der politischen Agenda stehen wird.

Wichtig ist, dass die Unklarheiten über die Rolle des Steuerzahlers und die Unvollkommenheiten der jetzt zur Diskussion stehenden Mechanismen nicht dazu führen, dass Bankprobleme weiter verschleppt werden. Die japanische Erfahrung zeigt, dass das Verschleppen von Bankproblemen auf Dauer sehr teuer sein kann, für die staatlichen Haushalte ebenso wie für die Wirtschaftsdynamik. Ein schnelles Aufräumen ist zunächst schmerzhaft, mittelfristig aber sehr viel billiger.

7. Worum geht es?⁷

Die vorstehenden Ausführungen sind nicht als Kritik am Vorhaben der Bankenunion als solchem oder an BRRD und SRM zu verstehen. Die Kritik geht vielmehr dahin, dass die jetzt zur Diskussion stehende Gesetzgebung in gewissen Punkten nicht praktikabel sein wird und in anderen Punkten nicht weit genug geht. Insgesamt bin ich der Auffassung, dass wir die Bankenunion brauchen, wenn die Währungsunion bestehen bleiben soll (und in Anbetracht ihrer Rückwirkungen auf die Finanzsektoren der verschiedenen Länder könnte eine Auflösung der Währungsunion sehr hässlich werden).

Ich zitiere dazu aus der Stellungnahme, die ich dem Finanzausschuss 2013 bei der Diskussion zum einheitlichen Aufsichtsmechanismus abgegeben habe:

Der ASC-Bericht 01/2012, „Forbearance, resolution and deposit insurance“, diskutiert die wesentlichen Argumente. Auslöser der damaligen Auseinandersetzung mit dem Thema war die Befürchtung, dass die nationalen Aufsichtsbehörden im Umgang mit den eigenen Banken zu viel Nachsicht walten ließen und so dazu beitrugen, dass die Folgen der Krise nicht bereinigt werden. Nachsicht etwa bei der Bewertung zweifelhafter Kredite oder bei der Bewertung der diesen Krediten zugrundeliegenden Sicherheiten bewirkt, dass man die Verluste schönredet, die Eigenkapitalposition der Bank höher ausweist, als de facto angemessen sein mag, dass man möglicherweise auch eine Insolvenz verschleppt. Die Behörde mag solche Nachsicht üben, weil sie andernfalls eine Kreditklemme befürchtet, oder auch, weil sie nicht weiß, wie sie mit einer größeren Zahl von Insolvenzen umgehen soll, insbesondere, wenn der Staat selbst finanziell beengt ist und nicht ohne weiteres eine wirksame Rekapitalisierung der Banken auf den Weg bringen kann.

Die empirische Literatur zu dieser Problematik zeigt aber eindeutig, dass es für ein Land besser ist, wenn die Folgen einer Krise für die Banken unmittelbar bereinigt werden, als wenn die Aufsicht Nachsicht übt und das Banksystem über längere Zeit schwach bleibt. ...

Das Problem erhält eine europäische Dimension, wenn der betreffende Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Euroraums die Krise der Banken nicht aus eigener Kraft bewältigen kann und um Unterstützung der Europäischen Institutionen oder der übrigen Mitgliedstaaten nachsucht. Für die Europäischen Institutionen und die übrigen Mitgliedstaaten ist in diesem Fall wichtig, dass sie Klarheit darüber bekommen, wie groß die Probleme eigentlich sind und was für eine nachhaltige Bereinigung

⁷ Siehe auch ASC (2012a, b), Stellungnahme 2013.

erforderlich ist. Dazu brauchen sie ein unabhängiges Urteil über die Zahlen, die in den Büchern der Banken stehen, und über die ökonomische Realität hinter diesen Zahlen. Eine nationale Aufsicht, die im hier beschriebenen Sinn Nachsicht gegenüber „ihren“ Banken übt, ist in diesem Zusammenhang nicht voll vertrauenswürdig.

...

- Die negativen Wirkungen eines Hinauszögerns der Restrukturierung oder Schließung maroder Banken wurden bereits angesprochen. Die Wirkungen bleiben nicht auf das betreffende Land beschränkt, wenn die Europäischen Institutionen, insbesondere der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), bzw. andere Mitgliedstaaten zur Hilfe herbeigezogen werden.
- Bei Mitgliedern der Europäischen Währungsunion bleiben die negativen Wirkungen eines Hinauszögerns der Restrukturierung oder Schließung maroder Banken auch nicht auf das betreffende Land beschränkt, wenn die EZB sich genötigt sieht, in ihrer Politik der Instabilität dieser Banken Rechnung zu tragen, damit Geldversorgung und Wirtschaftskreislauf des Landes nicht geschädigt werden. Die Kompromittierung der Geldpolitik durch die Instabilität der Banksysteme birgt große Gefahren.

Neben dem in diesen Bemerkungen zentralen Problem des Umgangs mit den Altlasten aus der Finanzkrise ist auch der Möglichkeit Rechnung zu tragen, dass wir in Europa insgesamt zu viele Banken und zu viel an Kapazität im Finanzsektor haben.⁸ Etliche Länder haben die Expansion ihrer Banken künstlich gefördert, da sie den Finanzsektor als einfach zu entwickelnde Exportindustrie ansahen. Andere haben das Entstehen und Wachstum von Mega-Institutionen künstlich gefördert, die sich nicht mehr vernünftig abwickeln lassen. Wieder andere Länder haben ihre Banken als parafiskalische Institutionen behandelt und ihre eigentliche Geschäftstätigkeit künstlich gefördert, um die Kosten ihrer fiskalischen Aktivitäten zu verschleiern.

Solange es erhebliche Überkapazitäten im Banksektor gibt, werden die Institute nicht in der Lage sein, Geld zu verdienen, ohne übermäßig zu zocken. Um die Überkapazitäten abzubauen, muss aber auch das ein oder andere Institut geschlossen werden. Dazu brauchen wir funktionsfähige Mechanismen, noch dazu solche, die nicht davon abhängen, ob die Bank ihren Sitz in Spanien, Irland oder Deutschland hat.

Bonn, den 6. Oktober 2014

Martin Hellwig

⁸ Stellungnahme 2012, Admati und Hellwig (2013), Kap. 11, ASC (2014).

Anhang: Frühere Stellungnahmen und andere Texte

Stellungnahmen

„Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Mai 2010, zitiert als Beiratgutachten 2010.

„Finanzkrise und Reformbedarf“, Gutachten E in: Hellwig/Höfling/Zimmer, Finanzmarktregulierung: Welche Regelungen empfehlen sich für den deutschen und europäischen Finanzsektor? Gutachten E/F/G zum 68. Deutschen Juristentag, Verlag C.H. Beck, München 2010, E5 – E 57, zitiert als Hellwig (2010).

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)“ am 6. Oktober 2010, zitiert als Stellungnahme 2010.

„Strategien für den Ausstieg des Bundes aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken“, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Expertenrates, Februar 2011, zitiert als Expertenrat 2011.

Stellungnahme vom 7. November 2012 für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (3. FMStG) (zitiert als Stellungnahme 2012).

Stellungnahme vom 2. Juni 2013 zum Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, zitiert als Stellungnahme 2013.

Berichte des Beratenden Wissenschaftlichen Ausschusses beim Europäischen Systemrisikoausschuss

„Forbearance, Resolution, and Deposit Insurance“, Report No. 1 of the Advisory Scientific Committee of the European Systemic Risk Board, Juli 2012, zitiert als ASC (2012a).

“A contribution from the Chair and Vice-Chairs of the Advisory Scientific Committee to the discussion on the European Commission’s banking union proposals”, Report No. 2 of the Advisory Scientific Committee of the European Systemic Risk Board, Oktober 2012, zitiert als ASC (2012b).

“Is Europe Overbanked?” Report No. 4 of the Advisory Scientific Committee of the European Systemic Risk Board, Juni 2014, zitiert als ASC (2014).

Sonstige Texte

“The Problem of Bank Resolution Remains Unsolved: A Critique of the German Bank Restructuring Law”, in: P.S. Kenadjian (ed.), *Too Big To Fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken?*, De Gruyter Verlag, Berlin and Boston 2012, 35 – 63, zitiert als Hellwig (2012).

“Des Bankers neue Kleider” (mit Anat Admati), Finanzbuchverlag München 2013, zitiert als Admati und Hellwig (2013).

“Financial Stability, Monetary Policy, Banking Supervision, and Central Banking”, Preprint 09/2014, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn, zitiert als Hellwig (2014a).

“Yes, Virginia, There is a European Banking Union! But it May Not Make Your Wishes Come True”, Preprint 12/2014, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn, zitiert als Hellwig (2014b).