

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung (Bundesdrucksache 16/13156)

Heike Joebges

Der Gesetzentwurf zur Entlastung der Banken von Risiken im Rahmen einer „Bad-Bank“ mit Hilfe staatlicher Unterstützung ist grundsätzlich zu begrüßen. Dass der Staat seine Hilfe dabei nicht kostenlos anbietet, sondern sich dafür entschädigen lässt, ist richtig. Auch die Konzentration auf bestimmte risikobehaftete Finanzprodukte, strukturierte Wertpapiere, ist angesichts der zu erwartenden Wertverluste weiterer Finanzaktiva im Zuge der Krise sinnvoll. Denn strukturierte Wertpapiere stehen im Zentrum der Finanzkrise und binden angesichts der hohen Risiken besonders viel Eigenkapital.

Es gibt jedoch eine Reihe von Kritikpunkten an dem im Gesetzesentwurf vorgesehenen Verfahren:

1. Der Staat (vertreten durch den Fonds) sollte sich für seine Hilfe bei der Einrichtung einer „Bad Bank“ mit Eigentumstiteln der auslagernden Bank ausstatten lassen, die ihm auch einen Einfluss auf die Geschäftspolitik der auslagernden Bank erlaubt. Das gilt besonders angesichts der noch fehlenden Re-Regulierung des Finanzsektors.

Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich staatlich unterstützte Banken weiter riskant engagieren. Gewinne durch erfolgreiche Spekulation verblieben dann bei den Banken; Verluste dürften dagegen ein verstärktes staatliches Engagement erzwingen. Insofern sollte der Staat ein Interesse an stärkerem Einfluss auf die Geschäftspolitik mittels Mandat im Aufsichtsrat oder der Geschäftsführung der staatlich unterstützten Bank haben. Das gilt insbesondere angesichts der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Ausgestaltung der „Bad Bank“, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verlusten bei der Zweckgesellschaft führen wird (siehe Punkt 3). Ohne Einfluss auf die Geschäftspolitik der Wertpapiere auslagernden Bank kann der Staat nur darauf hoffen, dass die auslagernde Bank am Ende der Laufzeit der ausgelagerten Wertpapiere in der Lage ist, neben den erwarteten auch die unerwarteten Verluste der Zweckgesellschaft auszugleichen.

2. Der Verzicht auf Eigentumsrechte an der Wertpapiere auslagernden Bank als Gegenleistung für staatliche Hilfe impliziert auch einen Verzicht des Staates (d.h. des Fonds) auf künftige Wertsteigerungen dieser Eigentumstitel. Damit bleibt eine mögliche Einnahmequelle zur Finanzierung der Folgekosten der Finanzkrise ungenutzt.

Der Staatshaushalt wird nicht nur durch die Maßnahmen zur Stabilisierung der Banken belastet, sondern auch durch die Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur. Da letztere nur wegen der realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzkrise notwendig geworden sind, wäre es notwendig, nicht nur darauf zu achten, dass Verluste der Bad Bank am Ende der Laufzeit der ausgelagerten Wertpapiere bei der auslagernden Bank verbleiben. Die Vergütung für die staatliche Beteiligung sollte auch die Möglichkeit beinhalten, dass der Staat am Ende Gewinn aus der Bankenstabilisierung zieht, z.B. durch künftige Wertsteigerungen der Eigentumstitel.

Zwar sieht § 6a Abs. 5 Ziff. 2 des Gesetzesentwurf vor: Die „marktgerechte Vergütung“ für die staatliche Hilfe bei der Übertragung der strukturierten Wertpapiere an eine Zweckgesellschaft „...kann ganz oder teilweise durch Ausgabe von Kapitalanteilen des übertragenden Unternehmens an den Fonds geleistet werden.“ Es handelt sich dabei aber nur um eine wenig spezifische Kann-Vorschrift.

3. Die derzeitigen privaten Eigentümer der Banken werden zum Zeitpunkt der Auslagerung unverhältnismäßig auf Kosten des Staates entlastet.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Ausgestaltung der Bad Bank ist für die Wertpapiere auslagernde Bank (und damit auch deren Eigentümer und Fremdkapitalgeber) zumindest aktuell sehr vorteilhaft. Die (staatlich abgesicherte) Zweckgesellschaft, in die die Wertpapiere ausgelagert werden, wird dagegen mit großer Wahrscheinlichkeit Verluste machen:

Erstens erfolgt die Auslagerung der strukturierten Produkte mit der Orientierung am Bilanzbuchwert (auch bei Berücksichtigung des 10-prozentigen Abschlags auf den Wert) zu einem hohen Preis. Der relativ hohe Preis belastet die Zweckgesellschaft, was noch dadurch verschärft wird, dass Banken diesen Abschlag nur dann hinnehmen müssen, wenn dadurch die Kernkapitalquote nicht unter 7 % fällt (§ 6a Abs. 2 Ziff. 2 des Gesetzesentwurf).

Zweitens werden die Ausgleichszahlungen der auslagernden Bank für erwartete Wertberichtigungen über die Laufzeit der ausgelagerten Wertpapiere verteilt – und erfolgen nur, wenn die Bank Gewinne erzielt, die sie an die Aktionäre ausschütten kann. Ohne staatlichen Einfluss auf die Geschäftspolitik haben die Banken die Möglichkeit, durch „Bilanzstrukturmaßnahmen“ Gewinne in die Zukunft zu verschieben und den Steuerzahler heute umso stärker zu belasten.

Drittens werden die endgültigen Verluste erst am Ende der Laufzeit der ausgelagerten Wertpapiere abgerechnet – bei Nachhaftung sogar noch später.

Der Staat tritt damit in Vorleistung. Die privaten Eigentümer der Banken sowie deren Fremdkapitalgeber müssen sich nicht an den Auslagerungskosten beteiligen. Sie müssen lediglich auf einen Teil der zukünftigen Ausschüttungen verzichten. Inhaber von Eigentumstiteln haben zudem die Möglichkeit, von zwischenzeitlichen Wertsteigerungen der Eigentumstitel durch Verkauf zu profitieren.

Daher sollte sich der Staat für seine Hilfe bei der Auslagerung durch Eigentumstitel der Bank wie z.B. Stammaktien bezahlen lassen. Denn dann würden die bisherigen Eigentümer im Zuge der Kapitalerhöhung zumindest indirekt über eine „Verwässerung“ ihrer Anteile an den Kosten beteiligt werden.

Problematisch ist zudem die ungleiche Behandlung unterschiedlicher Eigentümer: Private Eigentümer börsennotierter Banken werden nicht an den Kosten der Auslagerung beteiligt, sie müssen lediglich auf die Ausschüttung eines Teils der zukünftig anfallenden Gewinne verzichten. Sparkassen als Eigentümer der Landesbanken werden dagegen direkt an den Kosten der Auslagerung beteiligt: In § 8a Abs. 4 des zweiten FMStG-Fortentwicklungsgesetz ist vorgesehen, dass die Eigentümer im Falle einer Anstaltslösung, wie sie für die Landesbanken vorgesehen ist, die Verluste der Auslagerungsanstalten ausgleichen müssen.

4. Die Maßnahme ist nicht geeignet, Transparenz unter den Banken zu fördern.

Ein grundsätzliches Problem der bisherigen Bankenrettung besteht darin, dass Transparenz zwischen den Banken nicht gefördert wird. Das wäre aber notwendig, um das Misstrauen der Banken untereinander zu reduzieren. Auch die Einrichtung von Bad Banks wird dieses Problem nicht verringern. Denn Banken sind gesetzlich nicht verpflichtet, Bad Banks einzurichten. Selbst wenn eine Bank mit staatlicher Hilfe strukturierte Wertpapiere in eine Zweckgesellschaft auslagert, entscheidet nur die Bank darüber, welche strukturierten Wertpapiere sie auslagert. Es ist keine Information der Öffentlichkeit darüber vorgesehen, welche Papiere ausgelagert werden und welche in der auslagernden Bank verbleiben.

Nach § 6a Abs. 5 Ziff. 1 des Gesetzesentwurfs müssen die übertragenden Unternehmen „... vor einer Übertragung auf die Zweckgesellschaft sämtliche Risiken bezüglich der zu übertragenden Wertpapiere gegenüber dem Fonds, dem sachverständigen Dritten und der Bankenaufsicht vollständig offen legen.“ Es ist weder eine Information der Öffentlichkeit vorgesehen, noch Sanktionen für falsche/unvollständige Angaben.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
