

Bankenkrisen: Quis custodiet ipsos custodes?*

Von Philipp Paulus

**, „Wer überwacht die Wächter?“ – Zitat nach dem römischen Poeten Juvenal, 1.-2. Jhd., Satiren Band 6, 346–348.*

Dieses Jahr wurde das Sommerloch gut gefüllt: Gerade noch abgewendet wurde „die größte Bankenkrise Deutschlands seit 1931“ (Zitat durch die Medien, dem Chef der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Bafin, Jochen Sanio, zugeschrieben, vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.8.97, S.13). Ob durch beherrzte Eingriffe der Regulatoren und Zentralbanken in Europa und den USA oder einem letzten Endes nicht ausreichend großem Risiko für die mittlerweile billionenschweren globalen Finanzmärkte – es kam bislang nicht zu großen Kurseinbrüchen oder verbreiteten Finanzkrisen. Aber selbst wenn die zuständigen Behörden Schlimmeres verhindert haben, besteht genügend Anlass, ihr Tun im Vorfeld der Krise zu hinterfragen.

Die durch den Subprime-Lending-Markt in den USA hervorgerufene Krise ist schnell beschrieben. Ein neuartiges Finanzprodukt (verbriefte Hypothekarforderungen geringer Kreditqualität; englisch: subprime mortgage backed securities) versprach in Zeiten niedriger Zinsen eine immer noch vergleichsweise hohe Rendite. Durch die hohe Nachfrage nach diesen Produkten, bei denen sich auch deutsche Banken stark engagierten, waren jedoch deren Kurse so stark gestiegen, dass bei Druck auf die Preise für Immobilien, die als Sicherheiten dieser Papiere dienen, sofort ein deutlicher Wertverlust einsetzte. Bis hierhin unterscheidet sich der Vorgang nicht von dem bekannten Phänomen, sich einfach bei einer Anlage oder auch einem Konsumgut vertan und zu viel bezahlt zu haben. Das Risiko des Verlustes ist Teil einer funktionierenden Marktwirtschaft.

Ein Problem wird es bei Banken dann, wenn diese im Zuge ihrer Kreditgeschäfte ihrerseits Verbindlichkeiten haben, die sie wegen der Verluste aus diesen Papieren nicht mehr begleichen können. Durch ihr Verhalten verursachen sie dann also Probleme bei anderen, gänzlich unbeteiligten Marktteilnehmern, ohne die Kosten dafür vollständig zu tragen. Entweder durch direkte Geschäftsverbindungen, oder aber durch generellen Vertrauensverlust in Kreditnehmer. Diese Externalität ist es,

die permanent das Bankensystem, welches auf hoher Kreditvergabe fußt, bedroht. Eine zusätzliche Dimension erhält das Problem, dass es gerade Banken mit großem staatlichem Anteil (IKB Industriebank) oder in staatlichem Besitz (Sachsen LB) sind, die zusammenzuberechen drohen.

Wie lässt sich eine solche Externalität wirtschaftspolitisch angemessen verhindern oder zumindest eindämmen? Und welche Rolle genau spielen die verschiedenen „Wächter“ des Bankwesens? Tragen sie eventuell sogar ihren Teil zum Problem bei?

Das Versagen interner Wächter

Krisenkontrolle beginnt selbstverständlich zunächst bei den Banken selbst. Das Bankgeschäft ist gekennzeichnet durch den Wunsch, eine allgegenwärtige asymmetrische Informationsproblematik von Kreditgeschäften zu überwinden. Da sowohl Sparer als auch diejenigen, die Kredite benötigen, über jeweils wenige Informationen hinsichtlich potentieller Marktpartner, deren Kreditwürdigkeit und dem Finanzbedarf verfügen, entstehen Banken als Finanzintermediäre.

Aber auch Banken kämpfen intern mit Problemen unterschiedlicher Informationen. Tagtäglich delegieren die Besitzer der Banken (ob Privateigentümer oder aber häufiger Aktionäre) ihr Geschäft an ihre Handlungsbevollmächtigten und Manager. Dies ist notwendiger Teil einer jeden Firma, aber das Risikopotenzial für die Bank selbst und ihre Geschäftsverbindungen ist eben, wie oben kurz dargestellt, ungleich größer. Zum Teil liegt es im Interesse der Banken selbst, Kontrollmechanismen zu installieren, die die Risiken der Geschäfte ihrer Mitarbeiter begrenzen. Und diese wird sie möglichst transparent vermitteln wollen, um gegenüber ihren Geschäftspartnern als verlässlich wahrgenommen zu werden und so im Wettbewerb zu bestehen.

Wegen der oben beschriebenen Externalität werden die Bemühungen der Bank jedoch nicht groß genug sein. Hier greift üblicherweise staatliche Regulierung schon in die interne Bankkontrolle ein und schreibt berufliche Mindestqualifikation für die Handhabung komplexer Finanzgeschäfte vor. Außerdem werden den Banken Mindestberichtspflichten über ihre Vermögens- und Risikopositionen auferlegt. Hinzu kommen Mindestkapitalvorschriften, die im Rahmen der Baseler Abkommen entwickelt und in EU-Recht übertragen werden.

Wenn jedoch Banken zum Teil oder mehrheitlich in staatlicher Hand sind, wie in den Fällen der IKB Industriebank und der Sachsen LB, dann drohen Komplikationen anderer Art. Da diese Banken auch politische Ziele erfüllen müssen (und sogar Personalpolitik unter Berücksichtigung politischer Verpflichtungen betreiben), verzerrt sich automatisch deren wirtschaftliche Tätigkeit. Zum einen können sich Manager solcher Banken genötigt sehen, höhere Renditen zu erzielen, um die aus politischen Gründen nicht kostendeckenden Geschäfte auszugleichen. Zum anderen könnten die internen Aufsichtsgremien weniger hart greifen, da die jeweiligen Kontrollinstanzen mit dem Gefühl staatlicher Rückendeckung wenig eigenes Risiko tragen.

Das Versagen externer Wächter

Hier ist eines vorweg zu stellen: die Bekämpfung von Bankenkrisen, sowohl präventiv im Vorfeld, und mehr noch auch bei Ausbruch der Krise, gehört zu den größten Herausforderungen der Wirtschaftspolitik. Sie kann auch bei bester Handhabung keine Garantie gegen Krisen geben. Aufsichtsbehörden, wie der deutschen Bafin, Schuld daran zu geben, Bankenkrisen nicht „vorausgesehen“ und früher bekämpft zu haben, ist nicht berechtigt. Es liegt in der Natur von Finanzanlagen, dass ihr zukünftiger Wert unsicher ist; noch unsicherer sind Marktreaktionen und Ansteckungseffekte bei Konkursen und hohen Wertverlusten. Allerdings ist angesichts dieser enormen regulatorischen Herausforderungen von solchen wirtschaftspolitischen Maßnahmen abzuraten, die die Problematik noch verschärfen können.

Paradebeispiel für Fehler *im Vorfeld von Krisen* ist die seit Jahren sehr expansive Geldpolitik in den Industrieländern. Es wird einerseits dauerhaft attraktiv, Kredite aufzunehmen, das Risiko wird also billiger. Andererseits erhalten solche Anlagen wie im Subprime-Lending-Segment erhöhte Aufmerksamkeit, die deutlich höhere Erträge versprechen. Das Risikoempfinden wird also durch eine lang anhaltende expansive Geldpolitik abgestumpft.

Während Krisen sitzt dann wegen der Unsicherheit eines möglichen Kollapses der Geldhahn locker, da ein Nicht-handeln ein großes Risiko für die Entscheidungsträger bedeutet, aber relativ kleine Kosten, die sie nicht selber tragen. Zwar mag das Finanzsystem kurzfristig durch milliardenhohe Liquiditätsspritzen, die über einen bestimmten Zeitraum zur Stabilisierung des Kreditvertrauens gewährt werden, gestützt sein. Aber dies gelingt möglicherweise nur zum Preis eines höheren Inflations-

potenzials. Somit könnten mittel- bis langfristig alle mit-inländischen Einkommensquellen quasi automatisch linear besteuert werden. Der entstandene Zentralbankgewinn wiederum kann für sehr spezifische Zwecke und Interessengruppen genutzt werden.

Im Gefolge von Krisen problematisch sind auch „Retungsaktionen“, bei denen staatliche Stellen private Banken zur Übernahme von angeschlagenen Konkurrenten (oder von Teilen ihrer Verbindlichkeiten) anregen. Die Grenze zur versteckten Subvention ist hier fließend. Dies ist bei der Sachsen LB, die durch eine andere staatliche Bank, die LB Baden-Württemberg, aufgenommen werden soll, besonders fraglich für den Steuerzahler. Nicht von ungefähr machte einst bei der Subventionierung von Banken in der US-Krise der achtziger Jahre der Begriff „Zombie Banks“ die Runde.

Der beste Wächter: Wettbewerb statt Staat

Die Schwäche der staatlichen Überwachung von Finanzmärkten liegt also in den staatlichen Stellen selbst, wenn sich wie in Deutschland gemessen am Eigenkapital mehr als 40% der Banken in staatlicher Hand befinden. Ganz abgesehen davon reduzieren sich durch die explizite oder implizite öffentliche Subvention die Erträge privater Banken, und der Wettbewerb wird verzerrt, was Bankenkrisen und spekulative Blasen wahrscheinlicher macht.

Um die Eingangsfrage nach dem „Quis“ zu beantworten: Nur der Wettbewerb im ordnungspolitisch angemessenen Rahmen offeriert letzten Endes die besten Chancen, die großen Möglichkeiten moderner Finanzintermediation für die Volkswirtschaft zu nutzen und Exzesse zu begrenzen. Zu dem ordnungspolitischen Rahmen gehören eine preis- und finanzmarktstabilitätsorientierte Geldpolitik sowie die oben erwähnten Qualifikations- und Publikationspflichten. Im Wettbewerb stehen Marktteilnehmer, aber auch Regulatoren, die im Weltfinanzsystem fortwährend auch bei Krisen lernen, zunehmend bessere und stabilere Leistungen zu entwickeln. Daher ist auch vor rechtlich verpflichtenden Standards zu warnen, die sich aus freiwilligen Vereinbarungen wie Basel II ableiten. Zwar zeigt das Beispiel von immer wieder in die Kritik geratenen Rating-Agenturen, dass es auch im Wettbewerb zu vielen Fehleinschätzungen kommt. Die Möglichkeit zur Korrektur ist jedoch hier weitaus größer als durch diskretionär handelnde Wächter mit staatlicher Autorität und geringerer eigener Haftung.

9082 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dipl.-Volksw. Philipp Paulus war bis zum 31.8.07 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. **Kontakt:** email: paulus@wiso.uni-koeln.de