

Planmäßiges Versagen

Ökonomie. Solange Regulierung und Aufsicht der Banken nicht grundlegend reformiert werden, ist mit weiteren Krisen zu rechnen

Benedict Ugarte Chacón und Michael Breitkopf

Vor dem Hintergrund der aktuellen Bankenkrise wird gemeinhin die Tatsache unterschlagen, daß es sich bei dieser Krise keineswegs um die erste ihrer Art handelt. So kam es zum Beispiel in den 1980er Jahren in den USA zum Zusammenbruch von einigen hundert Sparkassen, die, nachdem ihre strikte Regulierung zur Schaffung von »Wettbewerbsfähigkeit« gelockert worden war, mit hochriskanten Geschäftsmodellen auf Profitjagd gingen. Anfang der 1990er Jahre geriet das japanische Bankensystem nach dem Platzen einer Immobilienpreisblase in die Krise. Ende der 1990er Jahre mußte der Hedge-Fonds Long-Term Capital Management von US-Staat und Banken gerettet werden, da man befürchtete, der Zusammenbruch des Fonds könnte das internationale Finanzsystem in den Abgrund reißen. Das Platzen der Dotcom-Blase löste ab 2000 einen weiteren Schock aus. In Deutschland galt der Beinahezusammenbruch der Bankgesellschaft Berlin im Jahr 2001 bis zur aktuellen Misere als die bislang größte Bankenkrise. Und 2003 kamen die HypoVereinsbank, die Commerzbank und die Dresdner Bank in solche Schwierigkeiten, daß zwischen Bundesministerien und Bankhäusern die Schaffung einer »Bad Bank« diskutiert wurde, was letzten Endes doch nicht geschah.

Das Finanzsystem hangelte sich in den letzten Jahrzehnten von einer Krise zur nächsten, und man sollte meinen, es wären mittlerweile entsprechende Schlußfolgerungen gezogen worden, um solche Entwicklungen künftig zu vermeiden. Auf die Notwendigkeit solcher Maßnahmen wies 1998 Wolfgang Artopoulos, der damalige Präsident des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen, in einem Vortrag hin. Den Entwicklungen in der Risikopolitik der Banken, die Gefahr liefen, sich krisenhaft zu entwickeln, müsse von seiten der staatlichen Aufsicht mit international abgestimmten Maßnahmen und verschärften Eigenkapitalvorschriften begegnet werden.¹ Doch seine Worte verhallten ungehört, die Staaten verließen sich weitgehend auf die von Lobbyisten eingeflüsterte vermeintliche »Selbstkontrolle des Marktes«. Gut zehn Jahre nach seiner Rede haben sich Artopoulos' Befürchtungen bewahrheitet. Das Versagen der bestehenden Bankenaufsicht hat sich eindrucksvoll gezeigt.

Keine Konzepte

Sehen wir uns die Akteure der deutschen Bankenaufsicht etwas genauer an. Hierzulande wird die Aufsicht von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Deutschen Bundesbank gemeinsam wahrgenommen. Dabei obliegt der Bundesbank die laufende Überwachung der Kreditinstitute, welche sie anhand der von den Instituten eingereichten Unterlagen, Prüfungs- und Jahresabschlußberichte vornimmt. Sollte die BaFin eine Sonderprüfung anordnen, wird diese ebenfalls von der Bundesbank vorgenommen - falls die BaFin nicht eine private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt.² Die herausragenden Punkte, die der ständigen Überwachung durch die Bankenaufsicht unterliegen, sind die Einhaltung der Eigenkapitalvorschriften - d.h., daß eine Bank nur so viele Kredite vergibt, wie sie es im Verhältnis zu ihrem Eigenkapital darf - sowie die Vorschriften zur Liquidität, nach denen ein Institut jederzeit zahlungsfähig sein muß. Sollte die BaFin feststellen, daß ein Institut gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen verstößt, kann sie Anordnungen treffen, die diesen Zustand beenden sollen. Dies kann bis zur Absetzung des Vorstands oder zur Schließung des Instituts gehen.

Die BaFin wurde 2002 als sogenannte Allfinanzaufsicht gegründet. In ihr gingen das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred), das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel und das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen auf. Nach eigenen Angaben hat die Bundesanstalt rund 1700 Beschäftigte, ihr Präsident ist der vormalige BAKred-Präsident Jochen Sanio, der die BaFin heute zusammen mit vier Exekutivdirektoren leitet. In ihrer Selbstdarstellung verweist die BaFin darauf, daß sie unabhängig vom Bundeshaushalt ist, da sie sich »ausschließlich aus Gebühren und Umlagen der beaufsichtigten Institute und Unternehmen« finanziert. Ihre

Geschäftsführung wird von einem Verwaltungsrat überwacht, der sie auch »bei der Erfüllung ihrer Aufgaben« berät. Das Interessante dabei ist, daß zehn der 21 Verwaltungsratsmitglieder Vertreter von Banken- und Versicherungsverbänden sind und der Verwaltungsrat auch über das Budget der BaFin entscheidet.

In Paragraph 6 Absatz 2 des Kreditwesengesetzes heißt es zur grundlegenden Aufgabe der BaFin: »Die Bundesanstalt hat Mißständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können.« Schaut man sich im gegenwärtigen deutschen Bankenwesen um, ist der Eindruck gerechtfertigt, daß die Bankenaufsicht ihren Auftrag entweder nicht sonderlich ernst nimmt oder mit der Materie ein wenig überfordert ist. Letzteres deutet sogar Sanio selbst in einem von ihm verfaßten Vorwort für ein Buch über die BaFin an: »Die Risikostrukturen an den Märkten sind mittlerweile so komplex, daß es sogar Spezialisten nicht ohne weiteres möglich ist, sie zu durchdringen.« Allerdings sei die Lösung dieses Problems nicht darin zu suchen, die Finanzmärkte mit immer komplexeren Regeln zu bedrängen. Vielmehr müsse eine »moderne Finanzaufsicht eng mit den beaufsichtigten Unternehmen zusammenwirken«.3

Einen tieferen Einblick in seine Vorstellungswelt gewährt der oberste deutsche Bankenaufseher in einem Aufsatz in der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen. Dort schreibt er, die Banken hätten die Findigkeit besessen, Lücken in den Aufsichtsvorschriften zu nutzen und sich für ihre Geschäfte außerbilanzieller Zweckgesellschaften bedient. Diese Art der vermeintlich risikofreien Spekulation hätte laut Sanio eigentlich verwundern müssen. Als mit der US-Immobilienkrise die Blase platzte und Banken weltweit in Schwierigkeiten gerieten, wunderte sich vor allem Herr Sanio. Denn in seinem Aufsatz unterstreicht er, daß die Krise mit der plötzlichen »Urgewalt eines Tsunamis« hereingebrochen sei.4 Demnach handelt es sich bei der aktuellen Krise laut den Worten des obersten deutschen Bankenaufsehers gleichsam um eine Art unvorhersehbare Naturkatastrophe.

Eine bequeme Strategie

Wie die deutsche Bankenaufsicht genau arbeitet, weiß außer ihr selbst niemand so genau, denn die Aufseher verhalten sich in der Regel so diskret wie Schweizer Bankiers. Und daß sie einmal unter Rechtfertigungsdruck geraten, ist äußerst selten. Aktuell geschah dies jedoch vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuß zu den Vorgängen um den Immobilienfinanzierer Hypo Real Estate (HRE). Der Ausschuß sollte u.a. klären, ob das Bundesfinanzministerium, die BaFin und die Bundesbank zum Beispiel durch Unterlassungen für die Schieflage der HRE mitverantwortlich sind und ob das Krisenmanagement der genannten Institutionen samt milliardenschwerer Rettung angemessen war.5 In ihren Einlassungen versuchten die Vertreter der Bankenaufsicht, sich aus ihrer Mitverantwortung herauszuwinden. So geht aus dem stenographischen Protokoll der Vernehmung von Sabine Lautenschläger-Peiter, der Exekutivdirektorin für den Geschäftsbereich Bankenaufsicht bei der BaFin, hervor, daß die HRE von der BaFin zwar »sehr eng beaufsichtigt« worden sei, diese Aufsicht sich allerdings auf die Liquidität des Instituts beschränkte. Und mit dieser habe es bis zum unvorhergesehenen Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers in den USA im September 2008 trotz angespannter Lage keine größeren Probleme gegeben. Nach diesem Crash sei es unter den Banken zu einem »abgrundtiefen Mißtrauen« gekommen, da die Devise »Too big to fail« (dt.: Zu groß, um zu scheitern.) ab diesem Zeitpunkt nicht mehr gegolten habe. Dies wiederum tangierte die Refinanzierungssituation der HRE-Tochter DEPFA, was die HRE schließlich beinahe in die Insolvenz trieb.

»Mißtrauen« bedeutet, daß die Banken sich gegenseitig kein Geld mehr leihen wollten, da sie nicht mehr darauf vertrauen konnten, daß ihr jeweiliger Schuldner den Kredit wieder zurückbezahlt und nicht vorher pleite geht. Wenn sich die Banken untereinander kein Geld mehr leihen, der Interbankenmarkt damit zusammenbricht, kann das zu unkalkulierbaren Folgen führen, da durch eine Kettenreaktion sämtliche Banken in Refinanzierungsprobleme kommen können. »Too big to fail« drückt dabei aus, daß sich bis zur Lehman-Pleite alle Banken weltweit darauf verlassen konnten, daß, wenn etwas bei einer großen Bank schiefeht, schon irgendwer - vorzugsweise ein Staat - einspringen würde. Dieses Urvertrauen der Banker war nach der Lehman-Pleite erheblich beschädigt, weil die US-Regierung das Institut fallenließ. Um das Vertrauen nicht noch weiter zu strapazieren, sahen weder die deutsche Regierung noch die deutsche Bankenaufsicht - die deutschen Banken ohnehin nicht - eine Alternative zur Rettung der HRE. Deren Resultat ist also nicht nur, daß sich der deutsche Staat über die Eigentümerschaft an der maroden HRE freuen kann, sondern auch, daß »Too big to fail« wieder gilt und die Banken sich weiter auf die unausgesprochene Staatsgarantie verlassen können.

Daß der Lehman-Fall eine der Hauptursachen für die HRE-Pleite gewesen sein soll, sagten auch Sanio und der Präsident der Bundesbank, Axel Weber, vor dem Untersuchungsausschuß aus. Selbst Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) schlug in diese Kerbe. Die Pleite der Lehman-Bank als Ursache allen Übels heranzuziehen ist eine bequeme Strategie, hat man damit doch die deutsche Bankenaufsicht und das übergeordnete Finanzministerium aus der Schußlinie gezogen und unvorhersehbare äußere Ereignisse verantwortlich gemacht. Doch in Wahrheit deutet diese Entwicklung auf die nicht vorhandene Eignung national agierender Bankenaufsichten bei der Vermeidung weltweiter Krisen hin.

Aufseher als Berater

Daß sich die BaFin so überrascht von der aktuellen Entwicklung gibt, ist nicht verwunderlich. Was der Sozialethiker Friedhelm Hengsbach die »Komplizenschaft von Staat und Kapital nennt«, nimmt bei der Bankenaufsicht konkrete Formen an. Denn seit Jahren gibt sie sich den Geldinstituten gegenüber äußerst handzahn, und dieses Vorgehen ist politisch gewollt. Das Verhältnis zwischen beiden Akteuren wird z.B. deutlich, wenn die Banken über angebliche Wettbewerbsverzerrungen jammern, die durch die Aufsicht hervorgerufen würden, und Sanio daraufhin seine Vision einer »Aufsicht der Zukunft« öffentlich vorträgt, »die unseren ›Kunden‹ Beratungsleistungen höchster Qualität erbringt«.6 Ebenso, wenn Sanio vor dem Untersuchungsausschuß sagt, die BaFin habe während der sich entwickelnden Finanzkrise bewußt keine Sonderprüfungen bei Banken angeordnet, von denen sie wußte, daß diese in die nun zu wertlosem Schrott mutierten Finanzprodukte investiert hatten. Das Bekanntwerden solch einer Prüfung wäre laut Sanio einem »Todesurteil« für das betroffene Institut gleichgekommen. Es stellt sich die Frage, was eine Aufsicht taugen soll, wenn sie voller Sorge um die Banken auf Prüfungen verzichtet, geschweige denn mit Maßnahmen reagiert, und später angibt, die Finanzkrise sei unvorhersehbar und plötzlich aufgetreten.

Als die HRE dann, »eng beaufsichtigt«, aber angeblich unvorhersehbar, kurz vor dem Zusammenbruch stand und eine Kettenreaktion auf dem Finanzmarkt zu befürchten war, bliesen die Bankenaufseher die Backen auf und forderten in einem Brandbrief an das Finanzministerium die schleunige Rettung der HRE - koste es, was es wolle.

Solch ein Vorgehen ist nichts Neues, schon früher agierte Sanio in ähnlicher Weise, etwa bei den Vorgängen um die Bankgesellschaft Berlin. Gegen deren Gründung als Zusammenschluß verschiedener Banken mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Strukturen zu einem großen Konzern hatte Sanio 1994 nichts einzuwenden. Das Zusammenwürfeln der unterschiedlichen Banken hatte zur Folge, daß über Jahre hinweg kein konzernweites Risikocontrolling stattfand - auch hier schwieg Sanio beharrlich. Ende der 90er Jahre ordnete das BAKred einige Sonderprüfungen an. Dabei stellte sich heraus, daß das Geschäft mit geschlossenen Immobilienfonds, welches ein Grund für den Beinahezusammenbruch im Jahr 2001 war, sich über die unzulässige Sofortvereinnahmung von Auflagegebühren rechnete, also als eine Art Schneeballsystem konzipiert war. Auch hierzu kein Wort von Sanio. Erst als das Geschäft Anfang 2001 zusammenzubrechen drohte, brachte sich Sanio ins Geschehen ein und verlangte die Rettung der Bankgesellschaft per Kapitalerhöhung. Dies kostete das Land Berlin 1,75 Milliarden Euro. Kurze Zeit später hatte Sanio herausgefunden, daß es damit nicht getan war und Berlin nun auch noch die Risiken aus dem Immobilienfondsgeschäft der Bank abzuschirmen hätte - auch das war natürlich völlig »unvorhersehbar«. Dabei bediente Sanio sich fragwürdiger Methoden. In einem Interview sagte der damalige Berliner PDS-Abgeordnete Freke Over, Sanio habe die Abgeordneten bei der Entscheidung über die Abschirmung »unter Druck« zu setzen versucht. Dies habe er mit der Prognose getan, daß bei einem Nichtzustandekommen der Abschirmung »in der ganzen Stadt (...) kein Bargeld« mehr ausgezahlt werden könne und die Bundeswehr aufmarschieren und »ihre Suppenküchen aufbauen« müsse. Laut Over ein Versuch, die Abgeordneten »für dumm (zu) verkaufen«7 - was Sanio bei den meisten Mitgliedern der »rot-roten« Koalition am Ende auch gelang. Und wie bei der Bankgesellschaft Berlin drängt sich auch beim aktuellen Fall der HRE der Verdacht auf, Sanio und Co. wollten ihr jahrelanges Aufsichtsversagen vertuschen und griffen deshalb zu waghalsigen Prognosen und zurechtgestrickten Legenden wie jener um den Fall Lehman Brothers.

An der kurzen Leine

Doch hakt es bei der Aufsicht in Deutschland nicht nur bei den ausführenden Organen. Die Politik ist seit langem darauf bedacht, diese Kontrollinstanz an möglichst kurzer Leine zu halten. So wies die BaFin-Direktorin Lautenschläger-Peiter vor dem Untersuchungsausschuß richtigerweise auf ein grundsätzliches Problem hin: »Ein direkter Eingriff in das Geschäftsmodell wäre auch kaum vereinbar mit dem von der Verfassung garantierten Grundsatz der unternehmerischen Freiheit. Die Aufsicht kann also nur einschreiten, wenn entsprechende

Rechtsgrundlagen vorliegen, wenn aufsichtliche Normen verletzt werden.« Die Politik wäre also gefragt, einerseits klare Regelungen für die Banken zu schaffen und gleichzeitig die Aufgaben der Aufsicht so scharf zu fassen, daß ein Eingreifen bei erkennbar stark risikobehafteten Geschäftsmodellen möglich ist. Doch wo keine Regel existiert, kann auch nicht dagegen verstoßen werden. Die Aufsicht habe das Geschäftsgebaren der Banken zwar »verwundert« registriert, wie Sanio schreibt, sich aber nicht bemüht, auf die Gefahren hinzuweisen, die sich daraus ergaben.

Die SPD/Grünen-Bundesregierung hatte sich redlich Mühe gegeben, die BaFin in ein immer engeres Korsett einzuschnüren. Resultat ist, daß die ohnehin zu zaghafte Bundesanstalt echte Eingriffsbefugnisse seither erst dann hat, wenn eine Bank faktisch am Boden liegt. Die große Koalition machte dort weiter, wo ihre Vorgängerin aufgehört hatte. Im Koalitionsvertrag von 2005 ist unter dem Vorwand der »Mittelstandsfinanzierung« zur Bankenaufsicht zu lesen: »Zur Erleichterung der Kreditvergabe durch die Banken werden wir auch die Regulierung der Finanzaufsicht auf das notwendige Maß zurückführen. Die Aufsicht der Kreditwirtschaft durch die BaFin ist zeitnah in 2006 anhand eines Erfahrungsberichts zu bewerten.« Weiter unten heißt es, man wolle »überflüssige Regulierungen abbauen«.

Besagter Erfahrungsbericht, also eine Umfrage unter den Banken über die Zufriedenheit mit ihrer Aufsicht, wurde 2006 veröffentlicht. In der Zusammenfassung der Ergebnisse kommen zwei an der Befragung beteiligte Professoren zu dem Schluß, daß die Bankenaufsicht von den Banken besser beurteilt wurde als erwartet. Gleichzeitig nehmen sie die Veröffentlichung der Umfrageergebnisse zum Anlaß, der Politik eine »Handlungsagenda« mit auf den Weg zu geben, die im Kern eine weitere Deregulierung der Aufsicht und ein blindes Vertrauen auf »Marktkontrolle« vorsieht.⁸

Weiter wie gehabt

Darüber, daß sich Wissenschaftler als neoliberale Stichwortgeber versuchen, mag man noch hinwegsehen. Bedenklicher ist der Umstand, daß die entsprechende Gesetzgebung mittlerweile von Kanzleien beeinflusst wird, denen nicht ohne weiteres Objektivität zugestanden werden kann. So ist an den Gesetzen zur Bankenrettung die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer beteiligt, die nach Medienberichten früher schon den Bundesverband deutscher Banken beriet und deren Anwälte nicht nur die Bundesregierung bei der Bankenrettung, sondern auch Banken bei der Inanspruchnahme von Rettungsmaßnahmen unterstützte. Große Empörung löste unlängst Bundeswirtschaftsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) aus, der seinen Gesetzentwurf zu Eingriffsmöglichkeiten der BaFin bei maroden Banken von der Kanzlei Linklaters schreiben ließ. Dabei geriet die Tatsache in den Hintergrund, daß Linklaters als Partner der Lobbyorganisation True Sale International (TSI) auftritt. Die TSI setzt sich für die Förderung des deutschen Verbriefungsmarkts ein und propagiert damit genau jene Geschäftsstrategien, die den Banken aktuell weltweit Probleme bereiten. Was von Gesetzentwürfen zu erwarten ist, die von solchen Akteuren geschrieben werden, liegt auf der Hand. Der Guttenberg-Entwurf, der nach der Bundestagswahl unter Schwarz-gelb durchaus Chancen hat, umgesetzt zu werden, sieht vor, auf die Insolvenz zusteuernde Banken unter eine »Restrukturierungsverwaltung« der BaFin zu stellen. Die BaFin soll dann gemeinsam mit der Bank einen Plan ausarbeiten, wie eine Insolvenz verhindert werden kann, wobei die Eigentumsverhältnisse unberührt bleiben sollen. Letztlich bedeuten diese Maßnahmen, daß die Banken möglichst unbehelligt weitermachen sollen wie bisher. Das verspätete Eingreifen der BaFin - nämlich erst dann, wenn tatsächlich eine Insolvenz droht - wäre dann gesetzlich festgeschrieben.

Der Guttenberg-Entwurf ist ein Beleg dafür, daß seitens der Bankenlobbyisten und ihrer Stichwortempfänger in der Politik kein Interesse besteht, am System der Bankenaufsicht etwas Grundlegendes zu ändern. Wenn sie es mit der Krisenverarbeitung ernst meinte, müßte die Politik sich für die Verschärfung der internationalen Eigenkapitalregelungen (Basel II) einsetzen, ein Verbot für Hedgefonds, Derivate, hochkomplexe Verbriefungsprodukte etc. durchsetzen, Steueroasen konsequent austrocknen und die Bankenaufsicht mindestens europaweit so konzentrieren, daß nicht jede nationale Aufsicht den international agierenden Banken ständig hinterherhinkt. Abgesehen davon, daß an ein paar Stellschrauben gedreht wird, wird in absehbarer Zeit nichts Grundlegendes in dieser Richtung geschehen. Mit der nächsten Krise kann also schon gerechnet werden. Der Staat wird's zwar nicht richten, aber immerhin bezahlen.

¹ Wolfgang Artopoulos, »Kreditrisiko - Erfahrungen und Ansichten eines Aufsehers«, Vortrag beim Symposium »Kreditrisiko« der Deutschen Bundesbank am 24. November 1998

2 Vgl. jW v. 8.6.2009

3 Lotte Frach, *Finanzaufsicht in Deutschland und Großbritannien*, Wiesbaden 2008, S. 7

4 Jochen Sanio, »Giftmüll im internationalen Finanzsystem - Abfuhr tut not«, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 1/2008, S. 14 ff.

5 vgl. Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/12480

6 zit. n. Stephan Paul/Stefan Stein, »Reformbedarf der Bankenaufsicht? - Qualitätswahrnehmungen der Kreditinstitute und politische Konsequenzen«, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 5/2007, S. 12

7 zit. n. brand eins 5/2003

8 Stephan Paul/Stefan Stein, a.a.O.

Benedict Ugarte Chacón ist Politologe und lebt in Berlin. Michael Breitkopf arbeitet als Sozialberater und war als wissenschaftlicher Mitarbeiter der PDS-Abgeordnetenhausfraktion u. a. mit der Aufklärung des Berliner Bankenskandals befaßt