

SPD-Bundestagsfraktion Arbeitsgruppe Haushalt

Offene Fragen und Eckpunkte zur Errichtung von Bad Banks

(Beschluss der Arbeitsgruppe vom 6. Mai 2009)

Zahlreiche Finanzinstitute sind in den vergangenen Jahren Geschäfte eingegangen, bei denen sich die Beurteilungen der Risiken als unzureichend herausstellte – doch zunächst ohne negative Folgen, weil damit viel Geld zu verdienen war. Auslöser, aber nicht alleinige Ursache der Krise war dann die Situation am US-amerikanischen Hypothekenmarkt. Kredite, die an Schuldner mangelnder Bonität gewährt worden waren, waren verbrieft, neu strukturiert und als „Pakete“ an Investoren veräußert worden (insbesondere sog. Asset Backed Securities, ABS, und Collateralized Debt Obligations, CDO). Ob die diesen Papieren zugrunde liegenden Kreditforderungen bedient werden, ist gegenwärtig nicht vorhersehbar. Auch gibt es annähernd keinen Markt mehr für sie. Diese und andere, auf ihnen basierende Papiere werden durch die stetig wachsende Ausfallwahrscheinlichkeit immer weniger wert. Ihr Rating verschlechtert sich. Dies verpflichtet die Eigentümer, auch stetig mehr Vorsorge zu treffen und zunehmend Eigenkapital zu stellen, eine der Pflichten aus den Regelungen „Basel II“.

Weltweit wurden nach aktuellen Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) mit Kreditforderungen unterlegte Wertpapiere in einem Volumen von etwa 52 Billionen US-Dollar emittiert. Und mit dem Ausfallrisiko steigt der Abschreibungsbedarf: Die ursprüngliche Schätzung des IWF von knapp einer Billion US-Dollar wurde im April 2009 weltweit auf bis zu 4,1 Billionen US-Dollar angehoben. Davon werden 2,7 Billionen Euro allein durch in den USA beheimatete Papiere dargestellt.

Allerdings ist auch diese Schätzung noch ungewiss. Solange kein – oder kein nennenswerter – Markt für problematische Wertpapiere besteht, kann ihr Wert nach den gegenwertig zur Verfügung stehenden Wertermittlungsmethoden auch kaum aussagekräftig ermittelt werden. Auch unklar ist, in welcher Höhe schon Abschreibungen erfolgt sind. Selbst bei präziser Definition von „toxischen Papieren“ und selbst wenn durch z.B. die deutsche Aufsicht für deutsche Institute präzise ermittelt werden könnte, in welchem Volumen bzw. zu welchem Buchwert sie gehalten werden, wäre deren gegenwertiger und künftiger Wert nur unsicher vorauszusagen.

Eine weitere Schwierigkeit tritt hinzu. International gibt es mehrere Bilanzierungsstandards. In Deutschland gelten die Vorschriften des HGB, darüber hinaus bestimmen die Bilanzierungsstandards des International Accounting Standards Board (IASB), die sog. International Financial Reporting Stan-

dards (IFRS) die Grundsätze, nach denen Jahresabschlüsse von Unternehmen für Zwecke der internationalen Kapitalmärkte erstellt werden. Für die EU gelten sie seit 2000 durch ein besonderes Anerkennungsverfahren („endorsement“) in ihrer jeweiligen aktuellen Fassung.

In den USA gelten die Standards des US-GAAP. Darüberhinaus gibt es noch zahlreiche andere Standards, so z.B. in Japan, Kanada und anderen Staaten. Die Standards weichen mitunter nicht fundamental voneinander ab, gegenüber den IFRS zeichnen sie sich aber meist durch eine leichtere und schnellere Veränderbarkeit aus.

Nach IFRS müssen Wertpapiere grundsätzlich zu ihrem jeweiligen Marktwert in der Bilanz angegeben werden. Da für „toxische“ Wertpapiere kein Markt besteht, stellt sich zunächst die Frage nach der erforderlichen Höhe an Eigenkapital, das zur Risikovorsorge vorgehalten werden muss. Diese Problematik tritt für börsennotierte Banken jedes Quartal neu auf. Übersteigen die befürchteten Kreditausfälle die von der Bank noch tragbare Summe, können also Mindesteigenkapitalanforderungen nicht mehr eingehalten werden, muss die Bank sich rasch Kapital besorgen oder Insolvenz anmelden.

Die stark sinkende Konjunktur verschärft die Probleme. Brechen kleinen, mittleren, aber auch großen Unternehmen Aufträge weg, führt dies dazu, dass deren Bonität schlechter wird, weil das Risiko steigt, dass das Unternehmen den Kredit nicht mehr bedienen kann. Die Folge ist, dass auch für „gängige“ Kredite aus oft langjährigen Geschäftsbeziehungen nun von der Bank mehr Eigenkapital vorgehalten werden muss – was sie sich besorgen muss. Zwar kann die Bundesbank aktuell noch keine „Kreditklemme“ feststellen. Aber je negativer die wirtschaftlichen Entwicklung, desto größer wird auch der Eigenkapitaldruck auf Banken. Kurz- oder mittelfristig kann daher zusätzliches (Kredit-)Neugeschäft erschwert werden. Auch aktuelle, besicherte und verbrieftete Kreditforderungen können damit zu „Problemkrediten“ werden, die das Beispiel der Schiffsbaufinanzierung tragisch zeigt.

I. Die Krise und die gegenwärtige Entwicklung führen damit im Kern zu folgenden Problemen:

1. **„Vertrauenskrise“:** Banken wissen nicht, welche Papiere in welcher Anzahl die anderen Banken halten, zu welchem Preis diese Papiere auf der Bilanz standen und welche Abschreibungen in welcher Höhe bereits vorgenommen wurden. Auch aus diesen Gründen leihen sich Banken untereinander kein Geld („gestörter Interbankenmarkt“).
2. **„Druck auf die Bilanzen“:** Nicht nur die als toxisch bezeichneten Wertpapiere sinken im Bilanzwert, sondern auch die Bonitätseinschätzungen „normaler“ Kreditnehmer. Beides erfordert, mehr Eigenkapital vorzuhalten. Banken werden also restriktiver bei Risiken und haben immer weniger Eigenkapitalvolumen zur Verfügung, sie „sparen“ quasi ihr Geld.

3. **„Kreditklemme“:** Aufgrund der rezessiven Entwicklungen müssten Banken zur Wirtschafts- und Geschäftsankurbelung zusätzliches Kreditvolumen bereitstellen. Dies erforderte die Freisetzung von mehr Eigenkapital.

Die Banken brauchen also mehr „Luft“ und müssen mehr Zeit gewinnen, um die Abschreibung von toxischen Papieren verkräftbar realisieren zu können. Die Frage ist, wie man sie ihnen verschaffen kann.

II. Fragen zum Modell einer Bad Bank

Weder Bundesregierung und Bundestag, weder die Europäische Union oder die internationale Staatengemeinschaft haben ein Interesse an der Fortsetzung dieser problematischen Entwicklungen. Zahlreiche Gipfeltreffen, zuletzt der G 20 in London, haben gezeigt: Staatliches Handeln ist geboten, es ist notwendig im Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Die durch die Finanzkrise in enorme Mitleidenschaft gezogene sog. Realwirtschaft betrifft alle Menschen unmittelbar: Als Arbeitnehmer, als Eigentümer von kleinen oder größeren Vermögen, als Sparer, bei der Sicherung von Wohlstand und Altersvorsorge, beim Zugang zu Krediten und der Möglichkeit zu Investitionen. Sie betrifft die Finanzierung noch Forschung und Zukunftstechnologie, die Liquiditätssicherung der Unternehmen.

Fraglich ist, **welches Modell staatlichen Handelns nachhaltig und hinreichend gewährleisten kann, dass die bestehenden Probleme im Interesse der Menschen, aber auch im Interesse des Standorts Deutschlands gelöst werden können. Die Errichtung von Bad Banks ist dabei eine mögliche Antwort – die Frage ist, ob sie die beste aller Möglichkeiten ist.**

In der Theorie ist vieles denkbar, in der Praxis aber nicht, wie die bisherige Entwicklung zeigt. Das Modell der Bad Bank, das die USA entworfen haben, sieht faktisch eine nahezu vollständige Risikoübernahme durch den Staat vor, vom Markt angenommen wird es nicht. Das Modell in Großbritannien, das als „Versicherungslösung“ bekannt wurde, führte zu einem Kurssturz und wird vom Markt ebenfalls nicht angenommen.

Gleichwohl steht die EU der Konzeption einer Bad Bank positiv gegenüber. So ist bei der Auslagerung toxischer Assets zwingend eine externe Bewertung der Papiere erforderlich, diese Bewertung bedarf der Plausibilisierung durch Aufsichtsbehörden und es müsste EU-weit definiert werden, welche Assets präzise ausgelagert werden dürften.

Vor jeder parlamentarischen Entscheidung, welche Lösung gewählt werden soll, müssen die Vorfragen beantwortet werden, die – auch - zu den oben beschriebenen Problemen geführt haben. Nur ein Lösungsmodell, das diese Fragen hinreichend beantworten kann, wird vertretbar und kommunizierbar sein.

- **Zum Problem, neues Vertrauen zu schaffen:** Nachhaltiges Vertrauen ließe sich nur schaffen, wenn alle Banken offen legen würden, in welcher Anzahl und zu welchem Buchwert sie toxische Papiere in den Bilanzen halten. Nun zählen diese Angaben zurzeit zu den wohl bestgeschütztesten Geschäftsgeheimnissen von Banken. Daher bleibt nur, allen Banken Hilfestellung zu leisten – mit Ausnahme derjenigen, die in öffentlich-rechtlichem Eigentum stehen. Denn eine Insolvenz des Eigentümers ist hier schlicht nicht zu fürchten, mithin auch nicht der Untergang eines systemisch relevanten Instituts. Zudem kann über die hohe Bonität der Eigentümer Kapital nachgeschossen werden.

Hinreichendes Vertrauen ließe sich aber nur dann schaffen, wenn ein breiter Kreis an Kreditinstituten an einer Auslagerungslösung für toxische Papiere teilnähme. Zudem müsste die Auslagerung möglichst vollständig erfolgen, sodass keine zu großen Unsicherheiten bei anderen Marktteilnehmern bleiben, ob eventuelle Restbestände die Solvenz weiter gefährden. Zudem ist der Interbankenmarkt international, im Mindesten europäisch. Eine Teilnahme nur deutscher Institute an einer Bad Bank bedeutete zwar unter Umständen einen Wettbewerbsvorteil, jedoch keine nachhaltige Lösung der bestehenden Probleme.

- **Welche Papiere sind toxische Papiere?** Bei der Möglichkeit einer Auslagerung stellen sich erhebliche Abgrenzungsprobleme. Die Entwicklung bei der Definition toxischer Wertpapiere ist fortlaufend. Sollen nur strukturierte Papiere (vor allem ABS und CDOs) erfasst werden? Oder davon nur solche, die mit US-amerikanischen Immobilienhypotheken besichert sind? Gilt eine starre Definition oder eine dynamische, ab welchem Ausfallrisiko wird ein Kredit bzw. ein Wertpapier „toxisch“? Und zu welchem Stichtag soll dies verbindlich festgelegt werden? Fallen auch im Rating problematisch gewordene Forderungen darunter, z.B. Schiffbaukredite? Zudem bestehen bei sehr komplexen Wertpapierkonstruktionen (z.B. einem CDO, der aus über 20 anderen CDOs strukturiert ist) enorme Bewertungsprobleme.
- **Zum Problem der Bilanzentlastung:** Das Problem des „stetigen Drucks auf die Bilanzen“ hat seinen Ursprung im geltenden Bilanzrecht. Konsequente Vorfrage muss daher sein, ob diese Bilanzierungs-Regelwerke kurzfristig und für einen gewissen Zeitraum zur Krisenbewältigung verändert werden könnten, z.B. durch einen internationalen Gipfels oder zumindest deren

Übernahme als sekundäres EU-Recht durch Verordnung unter Entkopplung vom IASB, verbunden mit einer entsprechenden raschen Veränderung? Zugleich könnten sie mit US-Standards vereinheitlicht werden (für 2011 ohnehin geplant).

Eine Änderung der Standards ist bereits erfolgt: Sofern für bestimmte Wertpapiere mangels Markt kein Marktwert ermittelt werden kann, können Durchschnittswerte gebildet werden.

Ein **weiterer Ansatz könnte beispielsweise sein**, Banken durch eine reine Änderung der bilanzrechtlichen Vorschriften zu erlauben, eine Art „internes Sondervermögen“ zu bilden, in dem vorab definierte toxische Wertpapiere gesammelt und gebündelt werden können. Diese Sondervermögen könnten z.B. für vier Jahre nicht bilanziert werden müssen. Der Neubewertungsdruck für jedes Quartal würde so vermieden. Jede Bank würde während dieser vier Jahre natürlich weiter schätzen, welchen Wert die Assets haben - oder voraussichtlich nach vier Jahren haben werden, wenn sie wieder in die Bilanz genommen werden müssen. Für den zu erwartenden Verlust könnte die Bank eigene Vorsorge zu treffen, indem sie z.B. Rückstellungen anlegt, quasi „anspart“, um die Ausfälle zu bewältigen.

Für das Ende der Laufzeit garantiert der Staat, eine eventuelle Insolvenz der Bank zu verhindern. Die Bank wird durch staatliche Maßnahmen für diesen Übergangszeitraum rekapitalisiert. Die Aufsichtsbehörden überwachen diese Auslagerungen und Sondervermögen und führen die Aufsicht international unter dem Dach des FSF zu einem „Systemwächter-Management“ zusammen.

Der Unterschied zu einer *Auslagerung* toxischer Papiere auf andere Träger, zum Beispiel Zweckgesellschaften, läge darin, dass die Zweckgesellschaften für die Papiere „bezahlen“ müssen. Sie tun dies durch Schuldverschreibungen, die vom Staat bzw. dem SoFFin garantiert werden. Die rein bilanzrechtliche Lösung würde dies vermeiden, es gäbe schlicht kein Engagement des Staates. Damit entfielen auch schwierige Bewertungsprobleme für diese Papiere. Die bilanzrechtliche Lösung wäre damit – bezogen auf ein mögliches Risiko für den Staat - „milderes Mittel“ als das Modell einer Bad Bank, aber als Lösung zumindest für den Bilanzierungsdruck gleich wirksam.

- Zusätzlich – theoretisch auch alternativ – könnte der Bilanzierungsdruck auch abgewandt werden, indem Banken hinreichend Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird. Dieses Instrument ist im FMStG bereits angelegt, bislang aber freiwillig. Dies könnte hin zu einer verpflichtenden Rekapitalisierung geändert werden.

Friktionen ergäben sich im Verhältnis zur EU-KOM. Rekapitalisierungsmaßnahmen werden, wie jüngst das Beispiel Commerzbank zeigt, als relevant für das Beihilferegime betrachtet. Weiter müsste ein „Exit“ des Staates definiert werden, der z.B. im schleichenden, in die Zukunft ge-

streckten Abbau des staatlich zur Verfügung gestellten Eigenkapitals bestehen könnte. Problematisch ist auch das Volumen. Ein großvolumiger Einstieg des Staates wäre wirtschafts- und wettbewerbspolitisch äußerst umstritten. Fragen der Unternehmenskontrolle und Mitbestimmung des Staates als Anteilseigner müssten gelöst werden. Toxische Assets wären weiter in den Bilanzen, auch wären Forderungen von Banken weiteren Downgradings ausgesetzt.

III. Aus diesen Erwägungen fordert die Arbeitsgruppe Haushalt der SPD-Bundestagsfraktion die Einhaltung folgender Eckpunkte bei der Konzeption einer Bad Bank-Lösung:

1. Die Konstruktion einer Bad Bank lässt sich nur rechtfertigen, wenn eine hinreichend breite Teilnahme der Banken und eine nahezu vollständige Auslagerung der toxischen Papiere sicher gestellt ist. Da sich eine Pflicht zur Auslagerung bestimmter Papiere auf eine Bad Bank nicht gesetzlich verordnen lässt, muss dies durch eine klare Positionierung der Verbände der Kreditinstitute, z.B. in Form einer „Ehrenerklärung der Teilnahme“ erfolgen. Nur dann lässt sich Vertrauen zurückgewinnen.
2. Es darf keine zentrale staatliche Bad Bank geben. Vorzugswürdig ist der Vorschlag des Bundesfinanzministers, jedem Kreditinstitut eine institutseigene Bad Bank zu ermöglichen. Gesetzlich muss definiert werden, welche Forderungen und Wertpapiere („Assets“) ausgelagert werden dürfen. Mit zu bestimmen ist dabei ein einheitlich geltendes Bewertungsverfahren.
3. Für institutseigene Bad Banks ist eine strenge Regulierung und Aufsicht sicherzustellen. Während des Zeitraums der Auslagerung muss vermieden werden, dass die wertberichtigten Assets erneut zum Gegenstand von Spekulationen werden. Sofern sie durch Veräußerung zurück in den Kreislauf der internationalen Finanz- und Kapitalmärkte gebracht würden und dieser Kauf wieder mit Krediten finanziert würde, bedeutete das nämlich erneute Kursspekulationen und „Zocke“. Die weiter mit unklarem Risiko behaftete Assets würden erneut weltweit gestreut werden können und damit eine Teilursache der Krise faktisch neu aufgelegt.
Am Ende der Laufzeit der Auslagerung ist zu gewährleisten, dass der nicht der Staat mit Steuergeldern für etwaige Verluste haftet, sondern die jeweilige Bank bzw. die (Alt-)Eigentümer. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass die Bank verpflichtet wird, einen entsprechenden Finanzpuffer anzusparen oder nach Laufzeitende eine höhere Eigenkapitalquote erreicht zu müssen, die etwaige Verluste deckt.
Die Garantien für Schuldverschreibungen sind entsprechend zu konditionieren.
4. Sofern eine institutseigene Bad Bank errichtet wird, ist grundsätzlich eine Rekapitalisierung der auslagernden Bank sicherzustellen, wenn nicht gar vorzuschreiben. Sie sollte vorzugswürdig durch direkte Beteiligung des Staates bzw. des SoFFin an der jeweiligen Bank erfolgen. Durch

geeignete Auflagen, vor allem Rahmenbedingungen und Eckwerte-Bestimmungen zur künftigen Geschäftspolitik der jeweiligen Bank ist dabei ein hinreichender Einfluss des Staates zu gewährleisten. Damit verbunden werden muss auch die Entsendung von eigenen Aufsichtsratsmitgliedern.

Für ein einheitliches und konsequentes Management staatlicher Anteile und Beteiligungen sollte auch eine neue institutionelle Anbindung und Konzentration geprüft werden.

5. Landesbanken oder in öffentlich-rechtlichem Eigentum stehende Banken sind von einer Bad Bank-Lösung auszuschließen. Die Länder haften für ihre Landesbanken. Einige Landesbanken sind von den Auswirkungen der Finanzkrise erheblich betroffen, andere nicht. Aber weder ihre institutionelle Sicherung noch ihre Geschäftspolitik steht in der Zuständigkeit und im Interesse des Bundes. Sofern ein oder mehrere Länder die sich aus ihren Banken ergebenden finanziellen Risiken nicht länger tragen können, ohne ihren Bestand oder ihre finanzielle Leistungsfähigkeit unmittelbar und erheblich zu gefährden, können Einzelfalllösungen gefunden werden.
6. Die Finanzindustrie hat einen solidarischen Beitrag zur Bewältigung der Finanzkrise zu leisten. Finanzmarktstabilität ist ein wichtiges öffentliches Gut. Es liegt aber nicht allein im Interesse und in der Verantwortung des Staates. Daher soll gemäß dem Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion und des SPD-Parteitags möglichst in europäischer Abstimmung ein Weg gefunden werden, mögliche Verluste aus allen Rettungsmaßnahmen auf die gesamte Finanzbranche zu verteilen. Dies soll durch die Einführung einer Sonderabgabe in Form eines „Solidaritätsbeitrags“ auf gegenwärtige und künftige Gewinne von Banken und aller anderen im Finanzmarktstabilisierungsgesetz definierten Unternehmen der Finanzbranche (homogene Gruppe) erfolgen. Nur so lässt sich ein Risiko für den Steuerzahler – ganz gleich, ob es sich aus Verlusten des SoFFin oder aus Verlusten aus einer Bad Bank ergibt – ausschließen.
7. Zügige Verbesserung staatlicher Regulierung: Sowohl die Beschlüsse des G 20-Gipfels in London als auch ergänzende Vorschläge des FSF und der EU (Rat und Kommission) zur besseren künftigen Regulierung des Finanzsektors sind auch weiterhin mit aller Kraft umzusetzen. Zusätzlich sind die Anstrengungen weltweit einheitlicher Bilanzierungsstandards zu verstärken, die künftig von politischen und demokratisch kontrollierten Gremien erarbeitet und fortentwickelt werden müssen.