

Liquiditätssicherung im Bankwesen*

Von Hans-Jacob Krümmel, Bonn

Teil I. Gewerbepolizeiliche Liquiditätssicherung im Bankwesen — A. Liquiditätstheoretische Vorbemerkungen — 1. Liquiditätsbegriffe — 2. Grade der Liquiditätsbelastung — 3. Möglichkeiten der Liquiditätsvorsorge — 4. Konstruktionsmerkmale für Liquiditätsregeln — 5. Was können Liquiditätsregeln leisten? — B. Maßstäbe gewerbepolizeilicher Liquiditätssicherung nach geltendem Recht — 1. Kritische Liquiditätsbelastung nach dem Kreditwesengesetz (Analyse der Konzeption der Liquiditätssicherung nach § 10 und § 11 KWG) — 2. Die Rolle der Notenbank bei der Fixierung der Strukturnormen der §§ 10 und 11 KWG — 3. Ergebnis der Analyse. — C. Über die Formulierung sachgerechter gewerbepolizeilicher Liquiditätsregeln — 1. Vermeidung des Maximalbelastungsfalles — 2. Gesamtrisiko und nicht vernachlässigbare Einzelrisiken — 3. Kriterien der Verwertbarkeit von Bankaktiven im Belastungsfall — 4. Modelle sachgerechter gewerbepolizeilicher Liquiditätsregeln für Kreditinstitute — a) Aufstellung eines speziellen Liquiditätsstatus — b) Der Belastungskoeffizient der Commission Bancaire Belgique — c) Liquiditätssicherung mit ausgegliedertem Diversifikationsangebot — d) Ergebnis. — Teil II. Liquiditätssicherung als Teil der Unternehmenspolitik der Banken (folgt).

Öffentliche Diskussionen über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten der Sicherung der Liquidität von Kreditinstituten, wie sie in aller Breite zuletzt bei der Novellierung des Gesetzes über das Kreditwesen vom 10. 7. 1961 gepflogen wurden, leiden darunter, daß zwar alle Beteiligten davon ausgehen, es herrsche Konsens darüber, was zu sichern sei, tatsächlich jedoch keine hinreichende Übereinstimmung besteht. So kann man denn auch der Konstruktion der sog. Strukturnormen des Kreditwesengesetzes den Verzicht auf ein geschlossenes liquiditätstheoretisches Grundkonzept zugunsten von „Erfahrungen . . ., die sich im Kreditgewerbe und bei der Bankaufsicht . . . im Laufe der Zeit herausgebildet haben“¹, unmittelbar ansehen. Es wird zu zeigen sein, daß nicht allein die vom Bundesaufsichtsamt erlassenen Grundsätze II und III,

* Grundlage dieses Aufsatzes ist ein vom Verfasser dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband e. V. erstattetes Gutachten.

¹ Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen, Bundestagsdrucksache III/1114, A. IV. 1.; abgedruckt bei *Schorke*, L., Gesetz über das Kreditwesen, Kommentar, Köln 1965, S. 508.

die sog. Liquiditäts-Grundsätze, sondern auch die Grundsätze I und I a über die ausreichende Eigenkapitalaustattung der Kreditinstitute, die spezielle Eigenkapitaldeckungsregelung des § 12 KWG und die Diversifikationsgebote der §§ 13 und 14 KWG für das Bankkreditgeschäft letzten Endes nur als Vorschriften, mit denen intendiert wird, die Bankenliquidität zu sichern, Sinn geben. Und es kann auch gezeigt werden, daß „Liquiditäts“-Grundsätze und „Eigenkapital“-Grundsätze unterschiedlichen liquiditätstheoretischen Grundannahmen folgen.

Auch in der Bankpraxis basieren die auf Sicherung der Liquidität gerichteten Maßnahmen entgegen dem ersten Anschein nicht immer auf identischen Vorstellungen. Es sind vor allem zwei Denkmuster, die die praktische Liquiditätspolitik bestimmen: Die unter der Bezeichnung „Goldene Bankregel“ bekannte Vorstellung, Liquiditätssicherung lasse sich durch Fristenkongruenz der Vermögens- und Schuldpositionen der Bank erreichen, und die als „Bodensatzregel“ bekannte Vorstellung, zur Sicherung der Liquidität genüge es, Zahlungsmittel (und near-money-Titel) in Höhe der in Kürze fälligen und zudem erwartungsgemäß abgerufenen Verbindlichkeiten im Bestand zu halten.

Schließlich gibt es auch bis heute keinen „anerkannten Stand“ der bankbetrieblichen oder betriebswirtschaftlichen Forschung zum Liquiditätsproblem im Sinne einer allgemein akzeptierten geschlossenen Liquiditätstheorie. Vielmehr bestehen drei Grundkonzeptionen (mit ihren Varianten) nebeneinander: Die auf Fristenkongruenz der Aktiva und Passiva abhebende, eben genannte „Goldene Bankregel“, deren Genealogie auf Otto *Hübner* zurückgeht², die variantenreiche Bodensatz-Konzeption, die ihren Ursprung bei *Tucker*, *Wilson*, *MacLeod* und Adolph *Wagner* nimmt, und die zuerst *Edgeworth*³ statistisch zu untermauern versuchte, und endlich die Solvenztheorie *Stützel*⁴, deren Grundzüge schon bei *Lutz*⁵ gefunden werden können.

² *Hübner*, O., Die Banken, Leipzig 1854.

³ *Tucker*, G., The Theory of Money and Banks Investigated, Boston 1839; *Wilson*, J., Capital, Currency and Banking, London 1847; *MacLeod*, H. D., The Theory and Practice of Banking, London 1855/56; *Wagner*, Adolph, Beiträge zur Lehre von den Banken, Leipzig 1857; *Edgeworth*, F. Y., The Mathematical Theory of Banking, in: Journal of the Statistical Society, Band 51, London 1888, S. 113—127.

⁴ *Stützel*, W., Ist die Goldene Bankregel eine geeignete Richtschnur für die Geschäftspolitik der Kreditinstitute?, in: Vorträge für Sparkassenprüfer, Kiel 1959, S. 34—51; ders., Bankpolitik heute und morgen, Frankfurt 1964.

⁵ *Lutz*, F. A., Geld und Währung, Tübingen 1962.

Will man sich schlüssig zu der Frage äußern, wie die Liquidität von Unternehmungen — hier insbesondere von Kreditinstituten — gesichert werden könnte, so ist Vorbedingung, daß eindeutig festgelegt wird, was „Unternehmensliquidität“, was „Bankliquidität“ ist und wovon ihr Vorhandensein abhängt. Dem Versuch einer solchen Grundlegung ist der erste Abschnitt dieser Untersuchung gewidmet. Es bedarf keiner Abhandlung der „Geschichte liquiditätstheoretischer Lehrmeinungen“. Alle vorfindlichen Ansätze lassen sich an ihrer Stelle ins Bild fügen.

Wir werden uns der Frage der Sicherung der Bankenliquidität vom Standpunkt zweier Instanzen gesehen nähern müssen: Vom Standpunkt der staatlichen Bankaufsicht und vom Standpunkt der Geschäftsleitungen der Banken. Betrachtet man die Liquiditätssicherung vom Standpunkt der Bankaufsicht her, gilt es auf die Frage einzugehen, wie aufsichtsbehördliche Verhaltensnormen für das Kreditgewerbe beschaffen sein müßten, wenn sie die Liquidität aller Kreditinstitute im Banksystem zu sichern, wenn sie die aus der Sicht der Bankaufsicht zu erwartenden Insolvenzrisiken im Bankgewerbe hinreichend zu verringern oder abzudecken geeignet sein sollen. Vom Standpunkt der Geschäftsleitung eines Kreditinstituts aus gesehen, stellt sich die Frage, welche Geschäfts- und insbesondere welche Anlagepolitik sie betreiben soll, damit der erstrebte Erfolg der Unternehmenstätigkeit nur auf Wegen zu erreichen versucht wird, deren Liquiditätsrisiken — und das sind stets Vermögensverlustrisiken — der Geschäftsleitung selbst tragbar erscheinen.

Was diese beiden Anschauungsweisen voneinander trennt, liegt auf der Hand. Die Bankaufsichtsbehörde trachtet Einzelinsolvenzen zu verhindern, nicht nur um die Gläubiger des einzelnen, mit einem Konkursrisiko bedrohten Instituts vor Vermögensverlusten zu sichern, sondern um darüber hinaus eine große Kreise von Bankgläubigern treffende Kettenreaktion nach Möglichkeit auszuschließen. Der Bankleitung geht es um Existenzhaltung allein des eigenen Bankunternehmens (was bei einem ordentlichen Bankkaufmann immer mit strikter Einhaltung des Grundsatzes der Vertragstreue und so zugleich des möglichsten Schutzes der eigenen Gläubiger einhergeht). Es leuchtet auch unmittelbar ein, daß die beiden Instanzen sich außer durch den Umfang ihrer Liquiditätssicherungsziele in der Einschätzung der Höhe und des Eintrittszeitpunktes drohender Vermögensverlustrisiken unterscheiden. Und schließlich sind der Bankaufsicht andere, engere Grenzen gesetzt, wenn sie justiziable Liquiditätsregeln setzen will, als der einzelnen Bankleitung, wenn sie eine Unternehmensstrategie ergreift, die die Liquidität nicht gefähr-

det. Jene kann auf bankindividuelle Verhältnisse so gut wie keine Rücksicht nehmen, diese stellt alles auf die individuellen Verhältnisse ab.

Teil I. Gewerbepolizeiliche Liquiditätssicherung im Bankwesen

A. Liquiditätstheoretische Vorbemerkungen

Die erste Frage lautet also: „Wie sollten allgemeine aufsichtsbehördliche Regeln zur Liquiditätssicherung von Kreditinstituten konstruiert sein?“ Die Beantwortung dieser Frage setzt voraus:

- Daß angegeben werden kann, welcher der denkbaren Liquiditätsbegriffe in gewerbepolizeilichen Regeln wie den Liquiditätsregeln der Bankaufsichtsbehörde in Deutschland allenfalls sinnvoll verwendet werden kann (s. unten 1.).
- Daß angegeben werden kann, gegen welchen Grad der Liquiditätsbelastung ein Kreditinstitut vorzusorgen veranlaßt oder gezwungen werden sollte (s. unten 2.).
- Daß angegeben werden kann, welche Vorsorgemöglichkeiten für Belastungsfälle generell gegeben sind und welche dieser „Quellen der Liquidität“ in Liquiditätsregeln verschiedener Konstruktion berücksichtigt werden (s. unten 3. und 4.).
- Daß angegeben werden kann, welche Wirkungen sich von dem Erlaß gewerbepolizeilicher Liquiditätsregeln überhaupt erhoffen lassen (s. unten 5.).

1. Liquiditätsbegriffe

Unter Liquidität kann die Eigenschaft eines Vermögensgegenstandes verstanden werden, direkt oder indirekt (nach Umtausch in Zahlungsmittel) zur Zahlung verwendbar zu sein. Liquidität in diesem Sinne spielt in der Diskussion um die Sicherung der Bankenliquidität eine erhebliche Rolle, nämlich immer dort, wo es darum geht, die Verwendbarkeit von Bankaktiva zur Leistung von Auszahlungen an Kreditoren der verschiedensten Art (Einleger, Kreditinstitute, andere Gläubiger) oder an Kreditnehmer, die verbindliche Kreditzusagen erhalten haben, zu beschreiben. Die Liquidität von Vermögensgegenständen steht in Rede, wenn Banken von „Barliquidität“, „Liquidität 1. Ordnung“, „Liquidität 2. Ordnung“ oder von „liquiden Mitteln“ schlechthin sprechen. Sie ist gemeint, wenn vom „Liquiditätsgehalt“ oder von der sog. „inneren Liquidität“ bestimmter Aktiva gesprochen wird.

Die Liquidität eines Vermögensgegenstandes wird häufig in der Weise gemessen, daß man Vermögensgegenständen je kürzerer Selbstliquidationsperiode eine je höhere „Liquidität“ zuordnet. Auch wenn man treffender auf die Rest-Selbstliquidationsperioden (vom Zeitpunkt der Messung bis zum Ende der Selbstliquidationsperiode) abstellt, leidet diese Meßmethode an ihrer einseitigen Ausrichtung auf die vertragsgemäße Rückverwandlung der Bankaktiva in Geld. Sie unterstellt unausgesprochen, daß es keine Möglichkeit gibt, Aktiva vor Ende ihrer Selbstliquidationsperiode gegen Geld zu veräußern oder beleihen zu lassen. Worauf es bei der „Liquidität“ eines Vermögensgegenstandes offenbar allein ankommt, ist aber der Grad der Verwertbarkeit (Abtretbarkeit, shiftability). Man mißt ihn sinnvoll als prozentuales Verhältnis des bei der Verwertung erlangbaren Zahlungsmittelbetrages (in einem bestimmten Zeitpunkt mit bestimmter erwarteter Belastung des Unternehmens mit Auszahlungsansprüchen) zum Buchwert (im Zeitpunkt der Liquiditätsmessung).

Demnach kommt *jedem* Vermögensgegenstand ein Liquiditätsgrad zu. Bei Kasse und Notenbankguthaben beträgt er für jeden zukünftigen Zeitpunkt definitionsgemäß 100 %. Bei anderen Vermögensgegenständen ist er geringer. Der Liquiditätsgrad eines Vermögensgegenstandes kann jeweils nur für einen bestimmten gegenwärtigen oder zukünftigen Zeitpunkt angegeben werden. Es gibt keinen Sinn, von der „Inneren Liquidität“ eines Vermögensgegenstandes schlechthin jetzt und in Zukunft zu sprechen. Es gibt auch keinen Sinn, von dem durchschnittlichen Liquiditätsgrad einer beliebigen Menge gleichartiger Vermögensgegenstände zu sprechen. Es gibt viele Fälle, in denen der Liquiditätsgrad im angegebenen Sinne mit je größerer Menge abnimmt, weil der Markt zu eng ist, um auch größere Positionen zu konstanten Preisen aufzunehmen. Es wird also von Sachverständigen etwas verlangt, was sie schlechterdings nicht leisten können, wenn sie generelle Aussagen über die „innere Liquidität“ von Bankaktiva machen sollen. Sie können nur die angegebene Meßvorschrift in konkreten Fällen sachgerecht anwenden⁶.

Liquidität in diesem Sinne, als Eigenschaft einzelner Vermögensgegenstände, direkt oder nach Eintausch in Zahlungsmittel zur Befriedigung von Auszahlungsansprüchen dienen zu können, ist ganz offensichtlich als

⁶ Zur Frage, welche Komponenten die Abtretbarkeit von Vermögensgegenständen bestimmen, s. unten S. 283 ff. Zur Anwendung der Meßvorschrift für konkrete Zwecke der liquiditätspolitischen Planung der einzelnen Bank vgl. den zweiten Teil dieses Aufsatzes.

von der Bankenaufsicht zu sichernder Tatbestand auszuschließen. Es kann vielmehr nur Liquidität i. S. einer Eigenschaft eines haftenden Rechtssubjekts — hier eines Kreditinstituts — gemeint sein, jeweils einen ganz bestimmten Kreis von Auszahlungsansprüchen befriedigen zu können.

Die in der bankwissenschaftlichen Literatur vorfindlichen liquiditätstheoretischen Konzepte arbeiten alle mit diesem Liquiditätsbegriff, wenn das auch nicht immer *expressis verbis* zum Ausdruck kommt. Sie unterscheiden sich in den Annahmen über den Grad der Liquiditätsbelastung, dem eine Bank gewachsen sein soll und in den Annahmen über die Möglichkeiten der Liquiditätsvorsorge für solche Belastungsfälle.

Ein anderer Liquiditätsbegriff, und zwar ein offenbar unsinniger, liegt der Frage nach der Liquidität einer Geschäftssparte, einer Abteilung oder einer Zweigstelle zugrunde. Denn diesen organisatorischen Einheiten können zwar buchtechnisch Bestände an „liquiden Mitteln“ zugeordnet werden, sie können deshalb aber nicht etwa für sich genommen zahlungsfähig oder zahlungsunfähig sein. Zahlungsfähigkeit ist eine Eigenschaft, die allein dem Gesamtunternehmen als dem Träger von Rechten und Verpflichtungen zukommen kann. Das Rechtssubjekt „Kreditinstitut“ hat Zahlungsverpflichtungen, einen Kredit- und Refinanzierungsspielraum, ein haftendes Eigenkapital.

2. Grade der Liquiditätsbelastung

Wir setzen „Liquiditätsbelastung“ gleich „Belastung mit Auszahlungsansprüchen an einem bestimmten Banktag“. Es läßt sich nie absolut sicher voraussagen, ob an einem kommenden Banktag nur vertragsgemäß fällige und abrufbare Auszahlungsanforderungen vorkommen. Es ist immer denkbar, daß nicht alle fälligen und abrufbaren Auszahlungsverpflichtungen präsentiert werden. Einleger „prolongieren“ stillschweigend, aufgenommene Gelder werden nicht abgerufen, Kreditlinien werden nur zum Teil oder noch gar nicht in Anspruch genommen, Darlehensvaluta bleibt stehen. Es ist ebenso denkbar — und vergangene Banken Krisen liefern das Exempel —, daß noch nicht fällige und vom Gläubiger nicht vorfristig kündbare Verbindlichkeiten abgerufen werden. Man kann nicht einfach mit dem Grundsatz der Vertragstreue operieren: Das könnte darauf hinauslaufen, die Vorsorge entweder auch auf Liquiditätsbelastungen zu erstrecken, die dem Kreditinstitut oder dem Aufsichtsamt nicht vorsorgebedürftig erscheinen, weil es auf „Bodensätze“ bei den

Kreditoren oder den Kreditzusagen vertraut. Das könnte auch darauf hinauslaufen, zu wenig Vorsorge zu betreiben, nämlich immer dann, wenn das Kreditinstitut sich zur Abwendung schweren dauernden Schadens (Vertrauensschwund, Run auf die eigenen Schalter) für gezwungen hält oder von Aufsichts wegen gezwungen werden soll, Vorsorge zu treffen, die es erlaubt, alle vorkommenden Auszahlungsansprüche zu befriedigen.

Für die Klassifizierung von Vorschlägen für aufsichtsbehördliche Liquiditätsregeln ist die Frage nach dem intendierten Grad der Liquiditätsbelastbarkeit sehr wichtig. So kann man Regeln finden, die darauf abstellen, daß nicht alle fälligen Auszahlungsansprüche auch tatsächlich abgerufen werden (sog. Bodensatzregeln). Andere Regeln basieren auf der Vorstellung, Zahlungsverpflichtungen seien vertragstreu zu erfüllen, für alle fälligen Auszahlungsansprüche — nicht mehr und nicht weniger — sei Liquiditätsvorsorge zu treffen. (Fristenkongruenz-Regeln, Goldene Bankregel.) Schließlich gibt es Regeln, mit deren Hilfe auch der höchsten Liquiditätsbelastung — der Befriedigung aller fälligen und nichtfälligen Zahlungsverpflichtungen — Rechnung getragen werden soll. Sie schreiben ein Verhalten vor, das es wahrscheinlich macht, daß bei Abruf aller fremden Mittel (im Falle des run auf die eigenen Schalter) genügend Zahlungsmittel beschafft werden können (sog. Maximalbelastungsregeln).

3. Möglichkeiten der Liquiditätsvorsorge

Es besteht eine auffallende Diskrepanz zwischen den wenigen Vorsorgemöglichkeiten, die bekannte liquiditätstheoretische Konzepte wie die Bodensatzregel und die Goldene-Bankregel ins Auge fassen, und der erheblich größeren Zahl von Quellen des Zahlungsmittelzuflusses, die tatsächlich als Möglichkeiten der Liquiditätsvorsorge in Betracht gezogen werden müssen.

So unterstellen gewisse Versionen der Bodensatztheorie, es komme allein auf das Halten bestimmter Bestände an „liquiden Mitteln“ an. (Anwendungsfall des Begriffs der „Liquidität von Vermögensgegenständen“.) Liquiditätstheorien vom Typ der Goldenen Bankregel stellen hingegen auf den durch die Vertragsabreden im Zuge vergangener anlagepolitischer Entscheidungen „automatisch“ (am Ende der Selbstliquidationsperioden) zurückfließenden Zahlungsmittelstrom ab. Man kann sich leicht davon überzeugen, daß es viel mehr Vorsorgemöglichkeiten gibt als diese beiden. Niemand wird eine Bank bloß deshalb als illiquide

bezeichnen können, weil sie gerade keine Zahlungsmittelbestände oder near-money-Titel im Hause hat, solange sie nur auf welchem Wege auch immer von Dritten Zahlungsmittel erhalten kann.

Man macht sich zweckdienlich klar, daß es sich bei Liquiditätsvorsorgemöglichkeiten handeln kann

- um die Möglichkeit, ständig Zahlungsmittelbestände zu halten,
- um die Möglichkeit, in der Anlagepolitik die Rückflüsse an Zahlungsmitteln aus Aktiven, die das Ende ihrer Selbstliquidationsperiode erreicht haben, „maßgerecht“ zu planen (im planmäßigen Geschäftsablauf erwartete Zahlungsmittelzuflüsse),
- um Möglichkeiten, Zahlungsmittelzuflüsse durch Einlagenwerbung zu verstärken,
- um Möglichkeiten, Zahlungsmittelzuflüsse — auf welche Art auch immer — über das im Zuge planmäßigen Geschäftsablaufs erwartete Maß hinaus zu erlangen,
- um Möglichkeiten, erwartete Zahlungsmittelabflüsse auf spätere Zeitpunkte zu verschieben⁷.

Um es konkreter auszudrücken: Zur Liquiditätsvorsorge kann man

- Bestände an Zahlungsmitteln (Kasse, Notenbankguthaben, Nostro-guthaben) und Vermögenspositionen halten, die sich unverzüglich, mit vernachlässigbarem Abtretungsdisagio und unter geringen Transaktionskosten in Zahlungsmittel umwandeln lassen (sog. near-money-Titel, wie zentralbankfähige Wechsel bei nicht ausgeschöpftem Kontingent, lombardfähige oder sonst leicht verwertbare Wertpapiere u. a. m.).
- eine Anlagepolitik betreiben, die den Rückstrom von Zahlungsmitteln aus dem gesamten Aktivgeschäft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit abschätzbar macht.

⁷ Zu den Möglichkeiten der Liquiditätsvorsorge könnte man schließlich auch Maßnahmen zählen, die darauf gerichtet sind, *unerwartete* Zahlungsansprüche zu verhindern, so vor allem Maßnahmen, die geeignet sind, einen run auf die Schalter einer Bank zu verhindern, den run gar nicht erst entstehen zu lassen. Da jedoch die Verhinderung des run-Falls voraussetzt, daß das Publikum das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit nicht erst verliert — unabhängig davon, ob die Bank beim run wirklich zahlen könnte oder nicht —, seien solche Maßnahmen hier bei der Erörterung der im Belastungsfall erlangbaren Zahlungsmittel ausgeklammert.

- eine Anlagepolitik betreiben, die es hinreichend unwahrscheinlich macht, daß der Ausfall eines (oder einiger weniger) Kreditengagements das Eigenkapital aufzehrt (Risikostreuung und Risikozerfällung im Aktivgeschäft: Aktivdiversifikation).
- in Rechnung stellen, daß sich grundsätzlich alle Vermögenspositionen notfalls veräußern oder beleihen lassen (welches Disagio gegenüber dem Buchwert dabei hinzunehmen ist, sei hier dahingestellt).
- eine Einlagenpolitik betreiben (Habenzinspolitik, Einlagenwerbung, Service), die zu wachsenden Nettoeinlagenzuflüssen im Passivgeschäft zu führen verspricht.
- seinen Kreditspielraum bei anderen Kreditinstituten (Geldmarkt-Standing) pflegen, so daß im Belastungsfall Überbrückungskredite verfügbar sind.
- versuchen, auch in Belastungsfällen, prolongationswillige und -fähige Gläubiger zu haben.

Man sieht sogleich, daß es sich bei den Positionen dieses Kataloges um vorsorgepolitische Möglichkeiten handelt, die nicht allesamt zur Beseitigung von Liquiditätsbelastungen jeden Grades geeignet sind. Es sind solche darunter, die bei Totalabzug aller Einlagen ausfallen (z. B. ist in diesem Falle niemand mehr prolongationswillig). Es sind andere darunter, die im Falle des Abrufs nur der erwarteten Auszahlungsverpflichtungen nicht in Betracht kommen (z. B. die Möglichkeit, alle Vermögenswerte der Bank, wenn auch mit z. T. außerordentlich hohem Disagio, abzutreten).

4. Konstruktionsmerkmale für Liquiditätsregeln

Bis hierher ergibt sich, daß Liquiditätsregeln wenigstens immer zwei Konstruktionsbestandteile haben müssen:

- a) Angabe des kritischen Belastungsfalls, der durch Beachtung der Liquiditätsregel gerade noch überstehbar sein soll.
- b) Berücksichtigung jener und nur jener Liquiditätsquellen, die im kritischen Belastungsfall zur Verfügung stehen.
Jede in Betracht kommende Quelle des Zahlungsmittelzustroms ist zu prüfen
 - auf ihre Ergiebigkeit im kritischen Fall (Volumen der Liquiditätsvorsorge)

- auf die Zeit, die verstreicht, bis die Quelle zum Fließen gebracht werden kann (Bremsweg der Liquiditätsvorsorge)
- auf die entstehenden Liquidationsdisagios und Transaktionskosten (kurzfristige Kosten und Erlösausfälle der Liquiditätsvorsorge)
- auf die Wirkungen, die sich aus der Wahl bestimmter Quellen für die Situation des Unternehmens nach Beseitigung der Liquiditätsbelastung möglicherweise längerfristig ergeben. (Langfristige Kosten und Erlösausfälle durch Liquiditätsvorsorge).

Im Falle der maximalen Belastung des Kreditinstituts durch Abzug aller fälligen und nicht fälligen fremden Mittel (Run-Fall) behalten einige der unter b) verzeichneten Eigenschaften der Liquidationsvorsorgemaßnahmen nurmehr heuristischen Wert: Wo es unmittelbar um Existenz oder Nichtexistenz, Liquidität oder Illiquidität geht, ist z. B. die Höhe kurzfristiger Transaktionskosten der Liquiditätsvorsorge von ganz untergeordneter Bedeutung für die Entscheidung der Bankleitung.

5. Was können Liquiditätsregeln leisten?

Schreibt ein gewerbepolizeiliches Gesetz Kreditinstituten ein bestimmtes geschäftspolitisches Verhalten zur Sicherung ihrer Zahlungsfähigkeit vor, so kann damit allein nicht erreicht werden, daß die Kreditinstitute *tatsächlich* zahlungsfähig bleiben.

Weder der Gesetzgeber, noch die Kreditinstitute selbst, noch auch irgend ein Sachverständiger können sicher voraussagen, in welche Belastungssituationen ein bestimmtes Kreditinstitut oder das gesamte Kreditgewerbe in Zukunft geraten werden. Sie können auch nicht sicher voraussagen, welche Möglichkeiten ein Kreditinstitut im Belastungsfall tatsächlich haben wird, sich hinreichende Zahlungsmittel zu verschaffen. Über zukünftige Auszahlungsverpflichtungen und über zukünftige Geldbeschaffungsmöglichkeiten können allenfalls Wahrscheinlichkeitsausagen gemacht werden. Für den Fall des Abzugs aller fälligen Auszahlungsverpflichtungen und den Fall des Runs auf den Schalter einer Bank nicht einmal das.

Liquiditätssicherung kann demnach immer nur bedeuten: Es wird den Kreditinstituten ein bestimmtes liquiditätspolitisches Verhalten vorgeschrieben, das die Einschätzung des Gesetzgebers bezüglich der Ergiebigkeit von Geldbeschaffungsmöglichkeiten im kritischen Belastungsfall wiedergibt.

Beachten die Bankleitungen diese Vorschrift, so haben sie das ihre getan, um die gesetzlich angedrohten Sanktionen der Aufsichtsbehörde abzuwenden. Ob sie nach ihrem eigenen Urteil das ihre getan haben, um die Zahlungsbereitschaft ihres Instituts zu sichern, bleibt dabei ganz offen⁸. Ebenso bleibt offen, ob tatsächlich der im Gesetz unterstellte Belastungsfall eintritt oder etwa ein noch härterer und ob die Geldbeschaffungsmöglichkeiten sich tatsächlich so ergiebig zeigen wie vorausgeschätzt. Daß dem so ist, folgt aus dem schlichten Umstand, daß jedes Unternehmen seine Geschäftspolitik unter Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Ereignisse, die auf seine Liquidität wirken können, betreibt, und daß jede außenstehende Instanz diese Geschäftspolitik unter Unsicherheit zukünftiger Ereignisse zu beurteilen gezwungen ist.

In einem gewerbepolizeilichen Gesetz genügt es, sachgerecht auf den intardierten kritischen Belastungsfall hin konstruierte Regeln zu geben. Diese Regeln enthalten dann das, was nach der Einschätzung des Gesetzgebers allenfalls zur Liquiditätsvorsorge getan werden kann. Gewerbepolizei kann nicht mehr tun. Sie kann weder erreichen, daß Liquiditätskrisen sicher ausbleiben, noch daß die Liquidität der Kreditinstitute unbedingt gesichert wird.

Ernste Liquiditätskrisen (Fälle des Runs auf die Schalter einer Bank oder gar des Runs auf alle Bankschalter) können nur verhindert werden, wenn es gelingt, das Publikum zu überzeugen, daß seine Forderungen gegenüber Banken nicht notleidend sind. Der Run auf die Schalter einer Bank bleibt aus, wenn es bei dieser Bank keine tatsächlichen, gerüchweise behaupteten oder für drohend gehaltenen Kreditverluste gibt, die die Einleger nervös werden lassen. Der Run auf alle Bankschalter bleibt aus, wenn Kreditverluste, die bei einer oder einigen wenigen Banken den Konkurs heraufbeschwören, vom Publikum für eine Einzelercheinung gehalten werden. Man könnte der Ansicht sein, daß sich das Publikum durch Publikation plausibler Liquiditätsregeln der Bankenaufsicht und den öffentlichen Nachweis ihrer Einhaltung durch alle oder wenigstens alle Kreditinstitute bestimmter Größenordnung vom Abzug der Einlagen abhalten ließe. Es scheint indessen Skepsis am Platz. Den breiten Einlegerschichten, aber auch der Masse der sog. Geschäftskunden der Banken, werden die relativ komplizierten Verhaltensregeln und die Rechenschaftsberichte über deren Einhaltung unverständlich bleiben. Gerüchte werden sich mit Richtsatz-Publizität nicht zum Schweigen bringen

⁸ Vgl. unsere Vorbemerkungen und den zweiten Teil des Aufsatzes über bankinterne Liquiditätsregeln.

lassen. Der Beweis der Nichtexistenz ihres Anlasses kann damit nicht sofort und gegenüber jedermann wirksam geführt werden, ja es könnte sogar befürchtet werden, daß die Publizität der Nichteinhaltung von Liquiditätsvorschriften Insolvenzgerüchten Vorschub leistet. Will man verhindern, daß runauslösende Gerüchte entstehen, dann kann mal allenfalls mit sachgerechten Liquiditätsregeln das Mögliche tun, um zu verhindern, daß die sie auslösenden, gemessen am Eigenkapital bedeutenden Kreditverluste auftreten. Nimmt das Gerücht seinen Lauf, kommt es zum Abzug der Einlagen, dann kann man nur noch hoffen, durch bedingungslose Auszahlung die Wurzel des Übels auszureißen, das Gerücht von der drohenden Insolvenz der Bank oder des gesamten Banksystems in Geld zu ersticken.

Wollte man Liquiditätssicherung im Sinne einer unbedingten Sicherung zukünftiger effektiver Zahlungsfähigkeit, so gäbe es dafür offenbar nur die Möglichkeit, daß sich Dritte — sei es der Staat, sei es die Notenbank, sei es eine Versicherung (Depositen- oder Kreditversicherung), seien es andere Banken oder deren gemeinsame Stützungsfonds — *unbedingt* verpflichtet, für das Institut einzuspringen. Sogleich erhebt sich die Frage, ob sich solche Instanzen in dieser Weise verpflichten wollen, die weitere, ob sich nicht aus der „totalen Existenzsicherung“ unerwünschte Folgen für das Aktivgeschäft ergeben können, und schließlich, ob sie selbst als so potent angesehen werden können, daß sie nicht über der Erfüllung der Stützungsverpflichtung selbst zahlungsunfähig werden.

Weder die Bundesrepublik Deutschland noch ein anderer Staat des westlichen Auslandes, weder die Bundesbank noch eine andere Notenbank eines westlichen Staates haben sich unbedingt verpflichtet, Kreditinstitute unter Einsatz ihres eigenen Vermögens liquide zu halten. Die Bundesbank hält sich lediglich bereit, Bankaktiva anzukaufen oder zu beleihen, wenn diese ihrem Bonitätsstandard entsprechen (womit solche Aktiva für die Kreditinstitute so lange den Charakter von Zahlungsmitteln erhalten, als die Kontingente bei der Notenbank nicht erschöpft sind). Gerade wenn ein Kreditinstitut mehr als diese Refinanzierungshilfe benötigt, kann es sich allein aufgrund der bisherigen Erfahrungen nicht auf unverzügliche rettende Schritte der Notenbank verlassen. Auch wenn sich die Zahlungskrise eines Kreditinstituts auf andere Institute ausbreitet, ist nicht sicher, daß die Notenbank sogleich und kräftig interveniert. Man kann das allenfalls wohlwollend vermuten⁹.

⁹ Auch für den Fall, daß ein Großinstitut zu fallieren droht, ist die Intervention des Staates oder der Notenbank keineswegs sicher, wiewohl das seit der

Gleichwohl hat die Notenbank schon bisher (zunächst durch ihre eigenen Kreditrichtsätze, dann durch die mit ihrem Einvernehmen bekanntgemachten Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes) Verhaltensbedingungen für die Kreditinstitute gesetzt, von deren Einhaltung sie ihre Zusagen abhängig macht. Das ist zwar gar nicht erforderlich, weil der Kreis der anzukaufenden oder zu beleihenden Bankaktiva schon nach dem Bonitätsstandard der Notenbank bestimmt und obendrein durch Kontingente quantitativ beschränkt ist. Jedoch läßt dieses Vorgehen der Notenbank sicher erscheinen, daß sie erst recht im Falle weitergehender Refinanzierungszusagen (Blankokreditzusagen für den Belastungsfall), in denen es auf die Bonität des zu stützenden Kreditinstituts selbst ankommt, ein bestimmtes geschäftspolitisches Verhalten verlangen würde. Wo sie selbst von der Liquidität der Banken abhängig wird, muß sie ein Verhalten verlangen, das diese Liquidität mutmaßlich erhalten wird. Sie würde sonst zu einem Institut zur Förderung *va banque* spielender Bankiers werden können. In gleicher Weise wie die Notenbank könnten eine allgemeine Depositenversicherung oder andere zur Übernahme des gesamten Liquiditätsrisikos der Banken bereite und geeignete Instanzen nicht darauf verzichten, liquiditätspolitische Verhaltensregeln zu setzen, von deren Einhaltung sie ihre Leistungspflicht abhängig machen. Von einer *unbedingten* Sicherungszusage kann also keine Rede sein¹⁰.

Aus diesen Überlegungen wird deutlich, daß hinreichende Gründe für von der Notenbank gesetzte geschäftspolitische Verhaltensnormen andere sein müßten¹¹ als die, die man für gewerbepolizeiliche Gläubigerschutzregeln finden kann. Die Notenbank handelt hier (bei den Bedingungen für ihre beschränkte Refinanzierungszusage) wie jeder andere Gläubiger, der vor der Kreditgewährung eine Kreditfähigkeitsprüfung durchführt und der während der Kreditlaufzeit vom Schuldner eine Geschäftspolitik

sehr verzögerten Stützungsaktion in der großen Bankkrise von 1931 eine manifeste, ins Unterbewußtsein abgesunkene Überzeugung weiter Kreise ist. Es gibt in unserem Kreditsystem nirgendwo eine institutionelle Regelung, die auf diesen „Notstandsfall“ zielte. Wer befürchtet, daß es in einer ähnlichen, künftigen Situation wiederum zu verhängnisvollen Verzögerungen kommen könnte, ist kein Skeptiker.

¹⁰ Anders im Falle der Gewährträgerhaftung für die Sparkassen. Hier besteht eine unbedingte Haftungszusage, eine unbedingte Liquiditätssicherung, die ihre Grenze allein in der Zahlungsfähigkeit des Gewährträgers findet. Das allein ist auch der Grund, der es rechtfertigt, daß gerade diese Institutsgruppe einschneidenden geschäftspolitischen Beschränkungen ihrer Spezialaufsicht (Sparkassenaufsicht der Länder) unterliegt.

¹¹ Vgl. unten S. 273 ff.

verlangt, die mutmaßlich nicht zur Insolvenz führt. Anders der gläubigerschützende Gesetzgeber. Sein Motiv ist nicht Sicherung des eigenen Vermögens, sondern Sicherung eines wichtigen Bereichs des gesamten Vermögensverkehrs. Gewerbepolizeiliche Liquiditätssicherungsregeln richten sich immer gegen das Eintreten einer Situation, in der ganzen Gruppen von schutzbedürftigen Rechtssubjekten, den Bankgläubigern, Vermögensverluste drohen.

B. Maßstäbe gewerbepolizeilicher Liquiditätssicherung nach geltendem Recht

Wenn gemeinhin von den Vorschriften zur Sicherung der Liquidität der Kreditinstitute im Kreditwesengesetz (KWG)¹² gesprochen wird, meint man den § 11 mit den auf seiner Grundlage erlassenen Grundsätzen II und III des Bundesaufsichtsamtes. Jedem sachverständigen Leser des Kreditwesengesetzes muß jedoch klar werden, daß alle seine Vorschriften, die unmittelbar auf die Sicherung der Existenz der Kreditinstitute (zum Zwecke des Gläubigerschutzes) gerichtet sind, zu den „Liquiditätsregeln“ gezählt werden müssen. Gläubigerschützende Existenzsicherung und Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Kreditinstitute sind zwei verschiedene Ausdrücke für die gleiche Sache.

Es ist jedoch zweckmäßig, die Vorschriften des § 10 über das ausreichende Eigenkapital und des § 11 über die ausreichende Liquidität (s. unten 1.) mit den Grundsätzen des Bundesaufsichtsamtes in den Vordergrund der Betrachtungen zu stellen. Die Kritik, die man an der Konstruktion der gewerbepolizeilichen Liquiditätssicherung nach geltendem Recht üben kann, gewinnt damit an Durchsichtigkeit.

Die übrigen Vorschriften seien hier enumeriert:

- § 12 (Anlagen in Grundbesitz, Schiffen und Beteiligungen). Eine an der Goldenen Bankregel orientierte Vorschrift, die die genannten Anlagen ins Verhältnis zum haftenden Eigenkapital setzt. Sie ließe sich auch als eine Regel interpretieren, in der das haftende Eigenkapital zu bestimmten Vermögensrisiken in Beziehung gesetzt wird.
- § 13 (Großkredite). Eine Vorschrift, mit der die einzelnen Aktivrisiken beschränkt werden sollen. Sie ist, wie wir sehen werden, im Grundgedanken denkbar treffend an dem Zweck des Gesetzes ausgerichtet.

¹² Gesetz über das Kreditwesen vom 10. Juli 1961 (BGBl. I, S. 881).

- § 14 (Millionenkredite). Die Vorschrift geht in die gleiche Richtung wie § 13, jedoch sichert sie die Kreditinstitute vor großen Einzelausfällen im Kreditgeschäft nicht durch direkte Beschränkung ihrer Kreditvergabepolitik, sondern durch Information über jedes sehr große Gesamtbligo eines Schuldners gegenüber mehreren Kreditinstituten (Evidenzzentrale).
- §§ 15 und 16 (Organkredit) und § 18 (Kreditunterlagen) dienen direkt der Existenzsicherung (Verhinderung fraudulöser Tatbestände, Kreditfähigkeitsprüfung), seien jedoch hier zur Vereinfachung vernachlässigt.
- § 23 (Zinsen, Provisionen und Werbung) sei erwähnt, weil er u. a. als Existenzsicherungsvorschrift interpretiert werden muß. Ermöglicht diese Vorschrift doch Zinsanordnungen mit dem Ziel der Verhinderung einer „schleichenden Illiquidisierung“ durch Rentabilitätsgarantie.

*1. Kritische Liquiditätsbelastungen nach dem Kreditwesengesetz
(Analyse der Konzeption der Liquiditätssicherung
nach § 10 und § 11 KWG)*

An die Intentionen des Gesetzgebers bezüglich des kritischen Belastungsfalls führen folgende Sätze heran:

- „Die Kreditinstitute müssen *im Interesse der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern, insbesondere zur Sicherheit der ihnen anvertrauten Vermögenswerte* ein angemessenes haftendes Eigenkapital haben“. (§ 10 (1) Satz 1)
- „Die Kreditinstitute müssen ihre Mittel so anlegen, daß *jederzeit eine ausreichende Zahlungsbereitschaft gewährleistet ist*“. (§ 11 Satz 1)

Dazu enthält die Begründung zum Regierungsentwurf folgende Wendungen:

„Die gesetzliche Regelung soll die Ordnung im Kreditwesen sichern, dazu beitragen, die Krisenanfälligkeit der Kreditinstitute zu vermindern und insbesondere Gefahren ausschließen, die sich aus einer Verletzung der gesetzlich verankerten allgemeingültigen Bankregeln ergeben können¹³.“ Und weiter: „Grundlegende Voraussetzungen für die innere Ge-

¹³ Schork, a.a.O., S. 502.

sundheit eines Kreditinstituts sind neben einer soliden Anlagepolitik ein angemessenes haftendes Eigenkapital und eine ausreichende Liquidität . . . Die Grundsätze (des Bundesaufsichtsamtes aufgrund §§ 10 und 11 KWG) sollen die Erfahrungen festlegen, die sich im Kreditgewerbe und bei der Bankenaufsicht für eine angemessene Eigenkapitalausstattung und Liquiditätshaltung im Laufe der Zeit herausgebildet haben¹⁴.“

Im Bericht des Wirtschaftsausschusses des Bundestages heißt es:

„Da alle wesentlichen Zweige der Volkswirtschaft auf das Kreditgewerbe als Kreditgeber und Geldsammelstelle angewiesen sind, greifen Störungen in diesem Wirtschaftszweig leicht auf die gesamte Volkswirtschaft über. Da Kreditinstitute vorwiegend mit fremden Geldern arbeiten, treffen Schwierigkeiten bei ihnen auch einen viel größeren Gläubigerkreis, als wenn ein anderes Wirtschaftsunternehmen illiquide wird. Darüber hinaus bleiben solche Schwierigkeiten erfahrungsgemäß nicht auf ein Kreditinstitut beschränkt, vielmehr breitet sich eine durch ein Kreditinstitut verursachte Unruhe leicht auf die Einleger anderer Kreditinstitute aus. So kann in wirtschaftlich labilen Zeiten der gefürchtete allgemeine Run auf die Bankschalter entstehen . . . Solchen Entwicklungen muß der Staat im Interesse der Gesamtwirtschaft schon in ihrer Entstehung entgegenwirken. Er muß dazu durch eine laufende Aufsicht auf die Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute Einfluß nehmen . . . Es genügt . . ., wenn der Staat für die innere Struktur und die Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute — insbesondere für die Zulassung, das Eigenkapital, die Liquiditätspolitik und das Kreditgeschäft — gewisse grundsätzliche Anforderungen stellt¹⁵.“

Während den Passagen der Begründung des Regierungsentwurfs nichts Konkretes entnommen werden kann, führt die Prüfung der beiden zitierten Bestimmungen und die Begründung, die der Bericht des Wirtschaftsausschusses dazu gibt, im Lichte unserer liquiditätstheoretischen Vorbemerkungen zu folgenden Überlegungen:

a) Prinzip des Schutzes der Bankgläubiger vor Vermögensverlusten

§ 10 zielt eindeutig auf einen Schutz der Bankgläubiger, unter denen die Einleger die hervorragendste Gruppe sind, vor Vermögensverlusten. Der Grundgedanke, die Gläubiger durch Bestimmungen über das Eigenkapital zu schützen, trifft den Kern. Solange ein Kreditinstitut über ein Vermögen verfügt, das größer ist als alle Verbindlichkeiten, sind die

¹⁴ Schork, a.a.O., S. 507/508.

¹⁵ Schork, a.a.O., S. 551/552.

Gläubiger vor Vermögensverlusten sicher. Wie hoch ein „angemessenes haftendes Eigenkapital“ sein muß, bestimmt sich offenbar nach der Höhe der erwarteten Vermögensverlustrisiken. Sind nämlich die jeweils zu erwartenden Verluste kleiner als oder höchstens gleich dem Eigenkapital, so reicht das verbleibende Vermögen zur Deckung aller Schulden. Grundsätze des Aufsichtsamtes, die die den Kreditinstituten „anvertrauten Vermögenswerte“ in ihrem Bestande sichern sollen, müssen ihre Basis notwendig in der Abschätzung erwarteter Vermögensverlustrisiken und erwarteten Haftungskapitals haben.

Man sieht schon hier leicht, daß neben den Grundsätzen I und I a des Bundesaufsichtsamtes auch die §§ 12 und 13 KWG, insoweit sie bestimmte Anlagen (Anlagen in Grundbesitz, Schiffen und Beteiligungen, Anlagen in Großkrediten) zu dem haftenden Eigenkapital in Beziehung setzen, sinnvoll in der eben angegebenen Richtung interpretiert werden können. Sie als sog. Finanzierungsregeln zu interpretieren, wonach bestimmte längerfristige Aktiva nur mit Eigenkapital finanziert werden dürfen, weil auch dieses als „langfristig“ gilt (Interpretation aufgrund der Goldenen Bankregel) ist weit verbreitet, aber u. E. nicht sachgerecht. Die gläubigerschützende Funktion des Eigenkapitals liegt letzten Endes allein darin, daß es ein *Vermögensbetrag* ist, der verloren gehen kann, ehe auch nur ein Gläubiger geschädigt wird. Ob einzelne Vermögensanlagen dagegen mit Eigenkapital, mit langfristigem Fremdkapital oder mit kurzfristigen fremden Mitteln finanziert sind, ist nicht nur wegen der Unmöglichkeit, einzelne Passivposten einzelnen Aktivpositionen zuzurechnen, gar nicht feststellbar, sondern vom Standpunkt des Gläubigerschutzes aus auch ganz gleichgültig, solange nur mutmaßliche Vermögensverluste des Kreditinstituts den „Saldo der Vermögensrechnung des Kreditinstituts“, das Eigenkapital, nicht aufzehren.

b) „Normalfall“ versus Höchstbelastung

aa) Die Grundfrage der Gläubigerschutzpolitik

§ 11 fordert, daß „jederzeit eine ausreichende Zahlungsbereitschaft gewährleistet ist“. Gemeinhin sieht man das sog. „Eigenkapitalerfordernis“ gern als von dem sog. „Liquiditätserfordernis“ materiell getrenntes Postulat an. Es läßt sich zeigen, daß es sich letzten Endes um zwei Formulierungen des gleichen Schutzprinzips handelt. Auch die Sicherung der „Zahlungsbereitschaft“ ist eine Gläubigerschutzmaßnahme, ja sie muß im Endeffekt auf das gleiche hinauslaufen wie die Eigenkapitalvorschrift.

Greift man auf das zurück, was oben über die denkbaren Grade der Liquiditätsbelastung gesagt wurde, denen ein Kreditinstitut ausgesetzt sein kann, so kommt man zunächst in Konflikt mit der herrschenden Ansicht über das, was unter „ausreichender Zahlungsbereitschaft“ im Sinne des Gesetzes verstanden werden soll. Es seien zwei Zitate einander gegenübergestellt:

- Der oben zitierte Ausschußbericht spricht davon, daß Entwicklungen, die zu einem Run auf die Bankschalter führen, durch das Gesetz begegnet werden muß. Ganz richtig sieht der Bericht eine solche Entwicklung voraus, wenn bei einem Kreditinstitut, das „vorwiegend mit fremden Geldern“ arbeitet, Vermögensverluste eintreten, so daß es illiquide wird (in Konkurs oder wenigstens an den Rand des Konkurses gerät), und wenn die Gläubiger anderer Kreditinstitute daraufhin ebenfalls den Verlust ihrer Einlagen fürchten.
- Bei Schork heißt es dagegen: „§ 11 stellt auf den Normalfall ab. Für den Abzug sämtlicher Fremdmittel brauchen die Kreditinstitute nicht gerüstet zu sein¹⁶.“

Es stellt sich also die Frage:

- Sollen die Kreditinstitute durch eine den eigenen haftenden Mitteln entsprechende Risikopolitik gerüstet sein, den Run-Fall zu verhindern, indem sie seinen Ursprung — gravierende Vermögensverluste — vermeiden?
- Oder sollen sie für einen — übrigens bisher nirgends hinreichend beschriebenen — „Normalfall“ gerüstet sein? Sollen sie gerüstet sein für einen Fall, der mindestens immer dadurch charakterisiert ist, daß das Kreditinstitut sich nicht in einer anormalen Situation befindet, daß es weder im, noch am Rande des Konkurses steht, daß die dem Kreditinstitut „anvertrauten Vermögenswerte“ noch nicht gefährdet sind?

Wir sehen uns hier vor der zentralen Frage der Gläubigerschutzpolitik im Kreditwesen. Daß der Fall des Abzugs aller Einlagen bei einem Kreditinstitut nicht ausgeschlossen werden kann, ergibt sich nicht etwa daraus, daß man bei der Novellierung des KWG seinen Einschluß im Auge hatte. Das muß man ohne Rekurs auf das geltende Recht und die bei seinem Erlaß herrschenden Motive ableiten können.

¹⁶ Schork, a.a.O., S. 178.

bb) Spezieller Schutz für Bankgläubiger

Das KWG ist ein Konvolut gewerbepolizeilicher Vorschriften, dem die Kreditinstitute unterworfen sind, weil der Gesetzgeber einen speziellen Kreis von Gläubigern besser vor Vermögensverlusten schützen wollte als andere Gläubiger. Die besondere Schutzbedürftigkeit kann nun nicht darin gesehen werden, daß die Forderungen von Bankgläubigern ganz besondere Vermögenstitel wären oder daß Bankgläubiger besonders zahlreich sind (vgl. oben den Bericht des Wirtschaftsausschusses) oder daß Bankgläubiger etwa besonders geringen Einblick in wirtschaftliche Dinge hätten oder daß es sich schließlich bei Leitern von Kreditinstituten um besonders gering qualifizierte oder um besonders wenig vertrauenswürdige Personen handelte (gerade das Gegenteil ist der Fall). Die besondere Schutzbedürftigkeit ist vielmehr aus den Besonderheiten des Bankgeschäfts herzuleiten.

Kreditinstitute halten sich bereit, eine große Zahl verschiedener Geschäfte durchzuführen. Unter diesen Bankgeschäften ragt die Gruppe der Kreditgeschäfte dadurch hervor, daß mit ihnen spezielle Risiken verbunden sind. Es sind dies (wenn man von Währungs- und Kaufkraftänderungsrisiken einmal absieht):

- Das Bonitäts- oder Ausfallrisiko, das darin besteht, nicht sicher voraussagen zu können, ob Kreditnehmer ihrer Verpflichtung, den Kredit zu bedienen (Zins und Tilgung zu leisten), nachkommen.
- Das Zinsänderungsrisiko, das darin besteht, daß bei steigendem Marktzins Kredite, die ohne Zinskonversionsklausel begeben wurden, an Wert verlieren (entgangene Erlöse; sinkender Zessionswert).
- Das Risiko des rechtzeitigen Geldanschlusses, welches schließlich darin besteht, im Falle unerwartet inkongruenter Entwicklung der Einzahlungen (aus dem Rückfluß von Aktivengagements und aus neuen Einlagen) und der Auszahlungen (für Kreditzusagen und für abgerufene Einlagen) den Ausgleich nur durch erhöhte Kosten der Geldbeschaffung herstellen zu können.

Die Form der banküblichen Vermögensverlustrisiken ist es nun aber nicht allein, die eine besondere Schutzbedürftigkeit von Bankgläubigern begründet. Es ist vielmehr der Umstand, daß Banken solche Risiken in relativ großem Umfang bei relativ geringem Eigenkapital übernehmen¹⁷.

¹⁷ vgl. *Stützel, W.*, Bankpolitik heute und morgen, a.a.O., S. 28, Tz. 46.

Da das Eigenkapital der Banken in den letzten 100 Jahren von durchschnittlich rund 40 % auf durchschnittlich rund 4 % der Bilanzsumme gesunken ist, sind Kreditinstitute heute in weit geringerem Maße gerüstet als damals, Vermögensverluste ohne Gläubigerschädigung zu tragen. Führen die übernommenen Bonitäts-, Zinsänderungs- und Geldanschlußrisiken auch nur zu mäßigen Vermögensverlusten, so ist Gefahr in Verzuge.

Bei der heutigen Kapitalausstattung der Banken tun die Einleger in ihrem eigenen Interesse gut daran, nicht allzu leichtgläubig die jederzeitige Bonität ihrer Bankverbindung und die anderer Banken zu unterstellen. Die Reagibilität auf Gerüchte hat so ihren realen Hintergrund. An den Bankportalen wird mit gutem Grund kaum noch mit dem Hinweis auf hohe Reserven um den Kredit der Einleger geworben.

Der überaus hohe Anteil, den bei Banken das Fremdkapital an dem Gesamtaufkommen an Finanzierungsmitteln hat, macht sie in besonders starkem Maße von der Kreditfähigkeitseinschätzung der Gläubiger abhängig. Die Banken beraubten sich leichtfertig ihrer zukünftigen Geschäftsentwicklungschancen, würden sie nicht alles tun, um Kreditverluste zu vermeiden und damit Konkursgerüchte und als deren zu erwartende Folge den Einlagenabzug zu verhindern.

Da ein großer Teil des Publikums seine Kassenreserven mehr oder weniger kurzfristig greifbar bei Banken anlegt und deshalb in seiner eigenen Zahlungsbereitschaft von den Banken weitaus mehr als von anderen Gruppen von Schuldern abhängt, genügt, wie vielfache Erfahrung zeigt, das Gerücht über das Platzen eines Großengagements, um sofort zahlreiche Einleger zu veranlassen, Rückzahlung zu verlangen.

Vor allem, da in Zeiten, in denen das Kreditinstitut keinen Zweifel bezüglich seiner Bonität ausgesetzt war, vorfällige Rückzahlung immer (regelmäßig unter Rückrechnung von Zinsen, zuweilen aber auch ohne dies) erlangbar war, kommen, wenn eine Bank ins Gespräch gerät, auch Inhaber nicht fälliger Forderungen an die Schalter. Will man nicht das Gerücht von dem bevorstehenden Konkurs nähren, so muß an alle Einleger ohne Unterschied in der Fälligkeit ihrer Forderungen unverzüglich ausgezahlt werden. Nur so kann man hoffen, den Run zu bremsen. Ob die zügige Auszahlung hinreicht, die Wirkungen des Gerüchts aufzuheben, ist nicht vorhersagbar. Es muß also immer mit dem Fall gerechnet werden, daß alle Gläubiger auszuzahlen sind, ja es kann nicht einmal ausgeschlossen werden, daß nicht in der Anfangsphase des Runs außer den Einlagen noch Kreditzusagen erfüllt worden sind, auch dies in der Hoffnung, dem Konkursgerücht entgegenzuwirken.

cc) Was zur hinreichenden Beschreibung eines „Normalfalles“ erforderlich ist

Wir hatten darauf hingewiesen, daß die Unterstellung, es könnte Sicherung der Zahlungsbereitschaft im „Normalfall“ intendiert sein, voraussetzt, daß dieser „Normalfall“ im Gesetz beschrieben wird. Er ist dann hinreichend beschrieben, wenn die vom Standpunkt des Gesetzgebers durch Vorsorgemaßnahmen zu deckende kritische Belastung mit Zahlungsanforderungen in operationaler Form angegeben wird.

Oben sahen wir, daß an zwei herausgehobene Belastungsstufen gedacht werden könnte: Einmal an den Fall des Abrufs aller fälligen Verbindlichkeiten und Kreditzusagen, zum anderen an den Fall eines erwarteten jeweils nur teilweisen Abrufs des Bestandes der fälligen Verbindlichkeiten und Kreditzusagen. Die vom Gesetzgeber zu gebende Meßvorschrift für die Belastung im ersten Fall ist deshalb nicht leicht zu formulieren, weil es Auszahlungszusagen ohne bestimmten Abruftermin und auch ohne bestimmten Fälligkeitstermin (z. B. Kontokorrentlinien) gibt. Es müßte also insoweit mit erwarteten Abrufterminen gerechnet werden. Im zweiten Fall sind erwartete Abruftermine bei allen Arten von Verbindlichkeiten und Kreditzusagen in die Meßvorschrift aufzunehmen.

Anders als im Run-Fall muß in den beiden herausgehobenen „Normalfällen“ eine Auswahl unter den zur Deckung der Liquiditätsbelastung überhaupt vorhandenen Geldbeschaffungsmöglichkeiten getroffen werden. Es genügt hier der Hinweis, daß für solche Normalfälle z. B. die im Run-Fall einzubeziehende Möglichkeit, zur Abwendung des Konkurses alle vorhandenen Vermögensteile zu versilbern, entfällt. Die Auswahl unter den Beschaffungsmöglichkeiten ist konstitutiver Bestandteil einer justiziablen Liquiditätsregel, mag sie im einzelnen beschaffen sein wie auch immer.

Wird die Liquiditätsregel an der „Goldenen Bankregel“ ausgerichtet (wie die gegenwärtig geltenden Grundsätze II und III), so wird als einzige Liquiditätsquelle bei gegebenen Fremdpassiva der Zahlungsmittelrückstrom, wie er gemäß dem Ablauf der Selbstliquidationsperioden der vorhandenen Aktiva erwartet wird, ausgewählt. Zu decken sind nach einer solchen Regel die jeweils fälligen Auszahlungsverpflichtungen, als Deckung dienen die Zahlungsmittelrückflüsse aus dem normalen Geschäft. Kein Bankleiter würde sich auf diese Liquiditätsquelle allein versteifen. Trotzdem, diese Einseitigkeit folgt zwingend aus der Konstruktion der Regel.

Wird die Liquiditätsregel als „Bodensatzregel“ konstruiert (wie der alte Kreditrichtsatz III der Bundesbank und neuere Pläne zur Änderung der geltenden Grundsätze), so werden aus dem breiten Fächer der Beschaffungsmöglichkeiten allein ausgewählt: Unmittelbare Bestandshaltung an Zahlungsmitteln (Kasse, Postscheck, LZB, Guthaben bei Kreditinstituten; Liquide Mittel 1. Grades) und unmittelbare Bestandshaltung an Vermögensgegenständen, die sich jederzeit unverzüglich und ohne nennenswertes Disagio in Zahlungsmittel umwandeln lassen (notenbankfähige Wechsel, bestimmte Wertpapiere u. ä.; Liquide Mittel 2. Grades). Die Auswahl der „Liquiden Mittel“ unter dem Gesamtvermögen trifft hierbei wohlgerneht das Aufsichtsamt, es bestimmt also, was als liquider Vermögensbestand gilt. Daß jedes einzelne Kreditinstitut mit guten Gründen für seine eigene Liquiditätspolitik eine andere Abgrenzung treffen wird, sei hier im Vorgriff angemerkt. Zu decken sind nach einer solchen Regel die jeweils fälligen und auch abgerufenen Auszahlungsverpflichtungen, als Deckung dienen wie oben vorhandene Zahlungsmittelbestände, außerdem aber noch Zahlungsmittelzuflüsse aus der Verwertung von schnell und ohne nennenswertem Verlust abtretbaren Vermögensgegenständen. Auch in diesem zweiten „Normalfall“ sieht jeder Bankleiter weit mehr Möglichkeiten, zu Geld zu kommen. Indessen, die Konstruktion der Vorsorgeregel schließt solche anderen Möglichkeiten aus.

An dieser Stelle interessiert nun, was denn das KWG über die den Liquiditätsregeln für Kreditinstitute zugrundeliegende „Normalsituation“ sagt. Die Antwort lautet: Nichts. Der Gesetzgeber hat mit der Begründung, Liquiditätsregeln müßten den individuellen Verhältnissen der Kreditinstitute oder doch wenigstens der Institutsgruppen und dem Entwicklungstrend der Struktur der Bankbilanzen angepaßt werden können, die Konkretisierung dem Bundesaufsichtsamt überlassen. Dieses hat im Einvernehmen mit der Bundesbank (außer den beiden Eigenkapitaldeckungsregeln der Grundsätze I und I a) Grundsätze erlassen, die der Idee der fristenkongruenten Anlagepolitik (Goldene Bankregel) folgen. Bemerkenswert ist, daß zu den vorausgehenden, als Vorbild herangezogenen Kreditrichtsätzen der Bundesbank nebeneinander Richtsätze, die nach Goldener Bankregel konstruiert wurden (Richtsätze I, II, IV a, IV b) und der nach Bodensatzregel konstruierte Richtsatz III gehörte. Bemerkenswert ist auch, daß das Bundesaufsichtsamt jüngst die Einführung eines „direkten Liquiditätsgrundsatzes“, also einer Vorsorgeregel nach dem Konzept der Bodensatzregel, erwogen hat. Das zeigt, daß bis-

her keine klare Vorstellung darüber entwickelt wurde, welcher der beiden „Normalfälle“ denn nun eigentlich jener ist, in dem die Bankgläubiger gerade noch gesichert sein sollen, Zahlung zu erlangen.

dd) Die Rolle von repräsentativen Strukturhebungen
bei der Formulierung von Liquiditätsregeln für „Normalfälle“

Man kann die Berechtigung der Einwendungen gegen solche Verhaltensregeln nicht mit dem Hinweis darauf bestreiten, Repräsentativerhebungen hätten ergeben, daß eine bestimmte Bilanzstruktur bei deutschen Universalbanken über längere Zeit hinweg beobachtet werden konnte, diese Bilanzstruktur also auch das Maß für eine Anlagepolitik ordentlicher Bankkaufleute in der Zukunft sein solle. Repräsentativerhebungen, wie sie vor Erlaß der Grundsätze von der Bundesbank durchgeführt wurden, können allenfalls ergeben, welche Verhältnisse im Kreditgewerbe tatsächlich geherrscht haben. Sie sagen gar nichts darüber, welche Verhältnisse hätten herrschen sollen. Welche Aktiv- und Passivstruktur dem Gesetzeszweck des Gläubigerschutzes entspricht, kann nicht am Vorfindlichen abgelesen werden. Wenn die Aktiv- und Passivstruktur im Zusammenhang mit den Grundsätzen II oder III überhaupt eine Bedeutung hat, dann bestimmt allein die Risikoeinschätzung des Aufsichtsamtes, wie sie auszusehen hat. Das Aufsichtsamt kann von den Ergebnissen der Repräsentativerhebung ausgehen, es muß aber schließlich „einsame Entschlüsse“ fassen. Daß das nicht immer im Auge behalten wird, zeigt die Erwägung des Aufsichtsamtes, den Grundsatz I a ersatzlos aufzuheben, da niemand in den Jahren seit seiner Bekanntmachung dagegen verstoßen habe. Was für diesen Eigenkapitalgrundsatz gilt, gilt in gleicher Weise für die Liquiditätsgrundsätze: Entweder trifft die Konstruktion des Grundsatzes den gemeinten Tatbestand, dann ist es unerheblich, daß niemand den Grundsatz verletzt hat. Es hat dann eben niemand eine Geschäftspolitik betrieben, die die vom Aufsichtsamt aufgrund eigener Risikoeinschätzung gezogenen Grenzen verletzte. Oder aber der Grundsatz trifft den Tatbestand nicht, dann ist er ersatzlos aufzuheben, ob nun Kreditinstitute gegen ihn verstoßen oder nicht. Wenn heute insbesondere der Grundsatz II (Fristenkongruenzregel für das langfristige Geschäft) von bestimmten Institutsgruppen als ungerechtfertigtes geschäftspolitisches Hemmnis angesehen und eine Anhebung des anrechenbaren Anteils der Spareinlagen von 60 auf 70 % vorgeschlagen wird, dann sollte man, bevor Änderungen diskutiert werden, fragen, ob dieser Grundsatz nicht überhaupt an der unter dem Gesichtspunkt des

Gläubigerschutzes sinnvollen Konzeption der Liquiditätssicherung vorbezieht.

Trifft er nicht den gewollten Tatbestand, sieht man sich aber gleichwohl zunächst nicht bereit, ihn durch einen sachgerecht konstruierten Grundsatz zu ersetzen, dann gibt es keinen Rechtfertigungsgrund dafür, die Änderung eines Anrechnungsprozentsatzes, der sich als Restriktion des Geschäftsvolumens einer bestimmten Bankengruppe erwiesen hat, zu verweigern. Die Bankaufsicht verteilt sonst willkürlich (wenn auch unabsichtlich) Privilegien unter die Institutsgruppen.

ee) Erfahrungen mit „Normalfall-Regeln“
in vergangenen Bankkrisen

Es gibt auch keine Evidenz für die Nützlichkeit von geschäftspolitischen Verhaltensregeln wie der Goldenen Bankregel und der Bodensatzregel. Einige Beispiele mögen genügen. Aus Berichten über die Bankenkrisen von 1901 läßt sich entnehmen, daß die insolventen Banken kurz vor der Zahlungskrise Bilanzen, die den traditionellen Liquiditätsregeln mehr als beim Durchschnitt der nicht bedrohten Banken entsprachen, vorweisen konnten¹⁸. Im Jahre 1930 erreichte die Commerz- und Privatbank die durchschnittlichen Liquiditätsziffern des Bankgewerbes, während diese von der Deutschen Bank und Discontogesellschaft in dieser Zeit stets unterschritten wurden. Die Danat-Bank und die Dresdner Bank, von denen die allgemeine Bankenkrisen ihren Ausgang nahm, wiesen hingegen immer überdurchschnittliche Kennziffern aus¹⁹.

ff) Aufsichtsbehördlich definierte „Normalfälle“ als
Liquiditätssicherung vom „grünen Tisch“

Regeln, die sich auf die Bewältigung eines der „Normalfälle“ richten, beschränken die Geschäftspolitik der Kreditinstitute in einer Weise, die die sachverständigen Bankleitungen nicht für aus der Sache gerechtfertigt halten können. Sobald sie über die Konstruktion solcher Regeln reflektieren, müssen sie zu dem Schluß kommen, daß die nach der Goldenen Bankregel allein berücksichtigten „planmäßigen“ Rückflüsse ihren sonstigen Geldbeschaffungsspielraum vernachlässigen und daß die nach der

¹⁸ Vgl. z. B. *Bersuch*, M., *Das Fremdkapital der deutschen Großbanken*, Stuttgart 1932, S. 47.

¹⁹ Vgl. *Stucken*, R., *Liquidität der Banken*, Berlin 1940, S. 47.

Bodensatzregel allein berücksichtigten „Liquididen Mittel 1. und 2. Grades“ nicht alle Zahlungsmittelquellen umfassen (und meistens wohl auch, daß sich die offizielle Einschätzung des Abtretbarkeitsgrades unterschiedlicher Vermögensgegenstände von der eigenen unterscheidet).

Wenn Praktiker reale Anhaltspunkte dafür haben, daß ordnungspolitische Bestimmungen nicht die Fülle des wirklichen geschäftlichen Lebens treffen, sind sie versucht zu sagen, die Bestimmungen seien am „grünen Tisch“ entstanden. Sie vernachlässigen dabei, daß justiziable Vorschriften auf dem Gebiete der Wirtschaftsordnungspolitik nur unter Verzicht auf die Berücksichtigung aller problemrelevanten Einflußbedingungen formulierbar sind. Erst wenn die Formulierung solcher Vorschriften zeigt, daß gewollte Wirkung und beschrittener Weg inadäquat sind oder daß die eingebauten quantitativen Beschränkungen unzureichend fundiert sind, haben solche Vorwürfe Gewicht. Hier, wo der „Normalfall“ als Basis gewerbepolizeilichen Gläubigerschutzes verwendet wird, trafe das zu.

gg) Abstellen auf „Normalfälle“ setzt die Bankaufsicht dem Vorwurf aus, nicht das nach dem Gesetz Erforderliche getan zu haben

Erweist sich die Vorsorge für den „Normalfall“ als nicht ausreichend, tritt die Krise trotz der Liquiditätssicherungsvorschriften ein, so kann den geschädigten Gläubigern nicht entgegengehalten werden, das Bundesaufsichtsamt habe das nach dem Gesetz Erforderliche getan. Zwar kann, wie wir sahen, keine gewerbepolizeiliche Aufsicht den Zusammenbruch einzelner Banken und die Bankenkrise sicher verhindern, sie muß aber — will sie überhaupt über einen Rechtfertigungsgrund verfügen — nachweisen, daß sie alles nach pflichtgemäßem Ermessen Erforderliche getan hat. Das hat sie nur dann, wenn sie wenigstens in der Konstruktion der von ihr erlassenen Verhaltensnormen den härtesten Belastungsfall berücksichtigt.

hh) Einhaltung von aufsichtsbehördlichen Liquiditätsvorschriften als Kriterium der Kreditfähigkeit am Bankengeldmarkt

Wenn man ins Auge faßt, daß die Goldene Bankregel und die Bodensatzregel zum festen Bestand liquiditätspolitischen Denkens in der Bankpraxis gehören, wiewohl sie gerade dort seit jeher kritisiert werden (Goldene Bankregel: Sie sei zu scharf, da sie ein zu starres und die Rentabi-

lität des Instituts zu sehr beschneidendes anlagepolitisches Konzept sei; Bodensatzregel: Die „innere Liquidität“ der Aktiva und die Verweildauer der Fremdpassiva seien nicht exakt genug abzuschätzen), könnte man zu folgendem Argument gelangen:

Halten Banken allesamt eines der beiden Liquiditätskonzepte im Grundsatz für richtig und beurteilen sie allesamt die mutmaßliche zukünftige Liquidität anderer Banken nach der Einhaltung der Goldenen Bankregel oder der Bodensatzregel, dann hängt die Möglichkeit jedes einzelnen Kreditinstituts, sich zu refinanzieren, von dessen konformen Verhalten ab. Diese Wirkung kommt unabhängig davon zustande, ob die am „Normalfall“ ausgerichteten Liquiditätsregeln ihrer Konstruktion nach sachgerecht sind oder nicht. Die Überzeugung aller Marktpartner am Bankengeldmarkt ersetzt in einem solchen Falle effektiv eine sachgerechte Liquiditätsvorsorge, weil jedes sich konform verhaltende Institut über Kreditenspielraum am Geldmarkt verfügt, sich dort refinanzieren kann. Nur dann, wenn die gemeinsame Überzeugung des Bankgewerbes durch Bankinsolvenzen erschüttert wird, wenn sich nachträglich zeigt, daß die das Kreditfähigkeitsurteil begründende Einhaltung der „Normalfall-Regeln“ nichts über die wirkliche Zahlungsfähigkeit aussagen, bricht das Refinanzierungsgeflecht zusammen. Bis dahin ist die Liquidität „gesichert“.

Die Bankenaufsicht brauchte sich bei der Formulierung ihrer Liquiditätsvorschriften von diesem Argument nicht beeindrucken zu lassen. Geht sie nämlich von einer kritischen Belastung aus, die den Fall des Runs auf den Schalter der Bank einschließt, dann kommt eine Refinanzierung auf der Basis eines Kreditfähigkeitsurteils nach Goldener Bankregel oder Bodensatzregel ohnehin nicht mehr in Betracht. Jede Bank am Bankengeldmarkt hätte sich vielmehr zu überlegen, ob sie zur Refinanzierung des unter den Druck massiver Auszahlungsbegehren geratenen Marktpartners bereit ist, also zur Refinanzierung eines Kontrahenten, für den evident die kritische Liquiditätsbelastung höher ist als nach den Regeln für den „Normalfall“ unterstellt.

Es mag im übrigen dahingestellt bleiben, ob Banken wirklich das Standing ihrer Partner am Bankengeldmarkt in der angedeuteten Weise beurteilen. Jedenfalls würden sie ihr Urteil über die Kreditfähigkeit eines Geldmarktpartners nicht an der Einhaltung aufsichtsbehördlich vorgeschriebener Liquiditätsvorschriften orientieren, auch dann nicht, wenn diese — obigem Argument entsprechend — der gleichen Grundidee von der Relevanz des „Normalfalles“ folgten. In der Prüfung der

Kreditfähigkeit ihrer Kreditnehmer spielt die Liquiditätsanalyse der vorgelegten Bilanzen nach Bodensatzregel oder Goldener Finanzierungsregel ja wirklich eine Rolle, aber auch dort käme kein versierter Praktiker auf die Idee, die Liquiditätsanalyse als etwas anderes als ein Kreditfähigkeitsindiz unter vielen anderen anzusehen. Die Bedeutung der Besicherung im Bankkreditgeschäft zeigt deutlich, daß der Glaubwürdigkeitsgrad des auf zahlreichen Indizien beruhenden eigenen Kreditfähigkeitsurteils nicht zu hoch angesetzt wird.

c) Ergebnis

Der „Normalfall“ ist immer eine Belastungssituation, in der zwar die unterstellte Auswahl der Vorsorgemöglichkeiten nicht mehr ausreicht, um die kritische Belastung auszugleichen, in der aber das Kreditinstitut gleichwohl seine Geldbeschaffungsquellen nicht erschöpft hat. In solchen Situationen ist das Vermögen der Bankgläubiger noch nicht verloren, ja es kann von diesen Situationen nicht einmal nachgewiesen werden, daß in ihnen die unterstellten Auszahlungsbegehren verzögert bedient werden. Das ist erst dann sicher, wenn wegen des Einlagenabzugs aus Gründen eines Vertrauensschwundes, der auch die Refinanzierungsmöglichkeiten aufhebt, zur Erlangung von Zahlungsmitteln das Vermögen mit stärkerem Disagio abgetreten werden muß, so daß nach dem Verzehr des Eigenkapitals Gläubigerverluste tatsächlich eintreten. Welchen Sinn soll es haben, daß der Gesetzgeber aus Gründen des Gläubigerschutzes seine Maßnahmen auf Belastungssituationen zuschneidet, bei deren Eintreten allenfalls die Refinanzierung des Kreditinstituts den Bereich der üblichen täglichen Gelddispositionen in Zeiten ohne Liquiditätsbelastung vorübergehend verläßt, in denen Refinanzierung, wenn auch etwas teurer, so doch sehr wohl möglich ist? Für den „Normalfall“ ist ein staatlicher Eingriff in die Freiheit der Geschäftsentfaltung nicht nötig. Beschränkt er wegen der Anknüpfung an Merkmale der Geschäftsstruktur (Aktiv-, Passivpositionen) einzelne Institute oder ganze Institutsgruppen in ihren Geschäftsentfaltungschancen unterschiedlich (wie das beim geltenden Grundsatz II besonders deutlich wird), so ist er um so mehr zu verwerfen, als er durch keinerlei Notwendigkeit gerechtfertigt ist.

2. Die Rolle der Notenbank bei der Fixierung der Strukturnormen der §§ 10 und 11 KWG

Es wurde schon erwähnt, daß die Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes im Einvernehmen mit der Bundesbank bekanntgegeben werden.

Die Bundesbank hatte bei Erlass des KWG 1961 ihre Kreditrichtsätze, die Bestandteil ihrer Geschäftsbedingungen für den Refinanzierungsverkehr mit den Kreditinstituten waren, aufgehoben. Sie hatte bei der Bekanntgabe der neuen Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes erklärt, sie werde ihre Refinanzierung künftig von der Einhaltung der Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes abhängig machen. In einer Verlautbarung zur Bekanntgabe der neuen Grundsätze hat die Bundesbank ausgeführt: „Es bestand von vornherein zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und der Bank Übereinstimmung darüber, daß die Festsetzung allgemeiner struktureller Ordnungsvorschriften für das Kreditgewerbe und ihre Durchsetzung bei den einzelnen Kreditinstituten ihrem Wesen nach hoheitliche Aufgaben sind und daß ein Nebeneinander von gesetzlichen Normativbestimmungen über Eigenkapital und Liquidität der Kreditinstitute und von Kreditrichtsätzen der Bank — insbesondere, wenn sie etwa andere Anforderungen an die Kreditinstitute stellen würden — auf jeden Fall vermieden werden sollte.“ Als Motiv für die Gleichschaltung des obrigkeitlichen Gläubigerschutzes und der Bonitätsgrundlage der Notenbank im Refinanzierungsverkehr mit den Kreditinstituten erscheint hier Rationalisierung. Das ist ein zulässiges und nützliches Motiv. In dessen scheint es angebracht, die Rolle der Notenbank bei der Fixierung der Strukturnormen eingehender zu untersuchen.

a) Sicherung der Notenbank vor Vermögensverlusten im Refinanzierungsverkehr

Solange die Notenbank sich lediglich bereit hält, die Kreditinstitute durch Ankauf oder Beleihung bestimmter Vermögenstitel hoher Bonität zu refinanzieren, besteht offenbar kein Bedarf daran, die Kreditinstitute mit Verhaltensnormen zu belasten, um die Notenbank vor Vermögensverlusten im Refinanzierungsverkehr zu schützen. Der hohe von der Notenbank gesetzte Bonitätsstandard für ankaufsfähige und beleihbare Titel, verbunden mit der Kontingentierung des Rediskonts, sind dafür sowohl hinreichende als auch sachgerechte Schutzmaßnahme. Erst wenn sich die Notenbank (nach Änderung des Bundesbankgesetzes) bereit hielt, zur Liquiditätshilfe im Belastungsfall Kreditinstituten Blankokredite oder besicherte Kredite zu gewähren, die mit dem Risiko behaftet sind, daß sich die Sicherheiten bei Verwertung nicht als vollwertig erweisen können, gäbe es einen wirklichen Bedarf an Verhaltensnormen. Erst in diesem Falle trüge die Notenbank ein Vermögensverlustrisiko, das von der Bonität der refinanzierten Institute abhinge. Von dieser Seite her

läßt sich also offenbar das vorgesehene Einvernehmen der Notenbank bei der Bekanntgabe der Grundsätze nicht begründen.

Aber auch die erwähnten Blankozusagen für den Belastungsfall gäben der bestehenden Regelung für den Erlaß der Strukturnormen nur dann eine innere Rechtfertigung, wenn Aufsichtsamt und Notenbank hinsichtlich des Insolvenzrisikos der Kreditinstitute mit den gleichen Maßstäben immer zu dem gleichen Urteil gelangen würden. Es ist wenig wahrscheinlich, daß dem so wäre, wenn man sich nicht auf die „Erfahrungen im Kreditgewerbe und in der Bankenaufsicht“, und das heißt auf Grundsätze, die die Verhältnisse, wie sie nun einmal sind, konstatieren, einigte.

b) Notenbankpolitik über Strukturnormen für das Kreditgewerbe

Der Wortlaut der §§ 10 und 11 KWG begründet das Einvernehmen zwischen Aufsichtsamt und Notenbank bei der Bekanntgabe der Grundsätze nicht. Ganz im Gegensatz etwa zu § 23 KWG über Zinsen, Provisionen und Werbung, in dem es heißt: „...; diese (Anordnungen für Zinsen und Provisionen) sind so zu bemessen, daß die kreditpolitischen Maßnahmen der Deutschen Bundesbank unterstützt werden und die Funktionsfähigkeit des Kreditgewerbes gewahrt bleibt. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, daß eine der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angemessene Kreditversorgung gesichert und die Spartätigkeit gefördert wird.“ Hier interessiert allein das Vorhandensein einer solchen Begründung²⁰. Sie zeigt, daß der Gesetzgeber überzeugt war, Bankpreisbindung zum Zwecke der Existenzsicherung der Kreditinstitute und Bankpreisbindung zum Zwecke der Unterstützung der Kreditpolitik der Notenbank lasse sich miteinander vereinbaren. Ähnliches kann aus dem Wortlaut anderer Existenzsicherungsnormen des KWG, den §§ 10 und 11, nicht entnommen werden. Unterstellen wir aber, das Einvernehmen mit der Bundesbank bei der Bekanntgabe der Grundsätze diene der Verfolgung des Nebenziels „Einwirkung auf die Geschäftspolitik der Kreditinstitute zur Unterstützung der Kredit- und (vielleicht auch) der Währungspolitik der Notenbank“, dann erheben sich zwei Bedenken.

²⁰ Daß sie als Zielkonglomerat gesetzestechisch bedenklich ist, daß Zinsanordnungen unter dieser Zielsetzung wirtschaftlich darauf hinauslaufen, Grenzbetriebe zur Erhaltung ihrer Existenz zu subventionieren und damit nur neue Grenzbetriebe mit noch zweifelhafterer Bonität ins Leben treten zu lassen, sei am Rande erwähnt. Vgl. *Krümmel*, Bankzinsen, Untersuchungen über die Preispolitik von Universalbanken, Köln 1965, S. 291 ff.; *Stützel*, Bankpolitik heute und morgen, a.a.O., S. 35/36, Tz. 67.

Zunächst gehören Vorschriften, nach denen die Notenbank wegen ihres währungs- und konjunkturpolitischen Auftrags zu Eingriffen in die Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute befugt ist, ins Bundesbankgesetz. Sie gehören nicht in ein gewerbepolizeiliches Gesetzeswerk wie das KWG. Das zweite Bedenken wiegt wenn möglich noch schwerer. Daß etwa eine konjunkturpolitisch erwünschte Ausweitung des Ausleihvolumens der Banken via Manipulation der Strukturnormen jemals reibungslos einhergehen soll mit der gewerbepolizeilich begründeten Liquiditätssicherungspolitik, ist — sieht man von zufälligen Momenten der Konkordanz ab — nicht denkbar. Ein solches notenbankpolitisches Nebenziel steht in offenem Konflikt mit dem (Haupt-)Ziel des Gläubigerschutzes. Wir wollen nicht näher prüfen, ob der Schutz der Bankgläubiger vor Vermögensverlusten zu den notwendigen Bedingungen einer wirksamen Währungs- und Kreditpolitik gezählt werden muß. Selbst wenn es sich so verhielte, müßte die den Liquiditätssicherungsregeln der Notenbank zugrundeliegende kritische Liquiditätsbelastung durchaus nicht mit der der Bankenaufsicht übereinstimmen.

c) Verweigerung der Refinanzierung als Sanktion

Wenn die Bundesbank erklärt, sie werde ihre Refinanzierung von der Einhaltung der Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes abhängig machen, so wird damit ohne Zweifel ein Druck in Richtung auf konformes Verhalten der Kreditinstitute ausgeübt, der weitaus wirksamer ist als die im Gesetz angedrohten Sanktionen (§§ 45 ff. KWG). Wird mit dem Entzug von Rediskont- und Lombardfazilitäten gedroht, dann muß bei jeder Abweichung bis zum Beweis des Gegenteils im eingetretenen Belastungsfall angenommen werden, daß die Bestände an rediskontfähigem Material und an lombardfähigen Papieren ihren hohen Liquiditätsgrad verloren haben. Gerade die sonst am ehesten und sichersten zur Beschaffung von Zahlungsmitteln verwendbaren Aktiva verschlechtern ihre Qualität. Der Entzug der Refinanzierungsmöglichkeit ist also eine permanente Drohung. Wie ernst sie genommen wird, zeigt die Erfahrung, daß die Banken keine andere Maßnahme der Bankenaufsicht je so sorgsam beachtet haben wie die Fixierung der Strukturnormen²¹.

Daran, daß diese Sanktion ein geeignetes Mittel wäre, die Einhaltung der Strukturnormen zu erzwingen, besteht kein Zweifel. Sie müßte in

²¹ Ähnlich wirksam zeigen sich im Instrumentenkasten der Notenbank die Rediskontkontingente.

sachgerechter Weise in den Katalog der „Maßnahmen“ des KWG eingebaut werden. Außerdem müßte gesichert sein, daß eine auf konjunkturelle Expansion gerichtete Politik der Notenbank die Wirksamkeit der auf Gläubigerschutz gerichteten Sanktion nicht paralyisiert. Es würde zu weit führen, das hier im einzelnen zu erörtern.

Wenn es dem Gesetzgeber daran gelegen hätte, die Kreditinstitute auf dem Weg über die Refinanzierungssperre zur Einhaltung der Strukturnormen zu zwingen, wäre zu erwarten gewesen, daß er diese Sanktion im Gesetz eindeutig verankert hätte. Das ist jedoch nicht der Fall. Das erforderliche Einvernehmen der Bundesbank könnte nur bei extensiver Auslegung als Anknüpfungspunkt für eine solche Sanktion im Interesse des gewerbepolizeilichen Gläubigerschutzes angesehen werden. Immerhin hat man es hier mit einer denkbaren Erklärung für das vorgesehene Einvernehmen zwischen Bundesaufsichtsamt und Bundesbank zu tun.

d) Notenbank als Fachberater und Rechenstelle des Bundesaufsichtsamtes

Man könnte schließlich noch annehmen, das Einvernehmen mit der Bundesbank solle hergestellt werden, weil die Bank über reiche Erfahrungen aus dem engen Kontakt mit dem Kreditgewerbe und über einen hochqualifizierten Mitarbeiterstab verfüge, beides Dinge, die dem Bundesaufsichtsamt bei der Formulierung von Strukturnormen von hohem Nutzen sein können. Außerdem verfügt die Bundesbank über regionale und zentrale Einrichtungen, die die Einhaltung der Strukturnormen wirksamer und kostengünstiger überwachen könnten als das Bundesaufsichtsamt selbst. Wie nahe eine solche Annahme liegt, zeigt das eingeführte praktische Verfahren für die Meldungen nach §§ 10 ff. Indessen handelt es sich hier nicht um Nebenziele der Strukturnormen, welche ein Einvernehmen zwischen Bundesaufsichtsamt und Bundesbank hinreichend begründen. Es handelt sich vielmehr um eine Frage, die im Wege der Amtshilfe sachgerecht regelbar ist.

Man kann die Überlegungen dieses Abschnittes wie folgt zusammenfassen:

- Wird das Einvernehmen zwischen Bundesaufsichtsamt und Bundesbank mit dem Nebenziel der Sicherung der Notenbank vor Vermögensverlusten im Refinanzierungsverkehr begründet, so ist es von der Sache her nicht gerechtfertigt. Dieser Art Sicherung bedarf es nicht.
- Wird die Mitwirkung der Notenbank bei der Fixierung der Strukturnormen mit den konjunkturpolitischen oder währungspolitischen

Zielen der Notenbank begründet, so liegt offenbar ein rechtssystematischer Fehler vor. Der rechte Ort für die gesetzliche Verankerung von währungs- und konjunkturpolitischen Strukturnormen wäre das Bundesbankgesetz.

- Zwischen konjunkturpolitischen Zielen der Notenbank und Gläubigerschutzziel der Bankenaufsicht herrscht offener Konflikt. Es ist deshalb auch nicht möglich, die konjunkturpolitische Steuerung über Strukturnormen für die Kreditinstitute als Nebenziel eines Gläubigerschutzgesetzes anzusehen.
- Die Verweigerung der Refinanzierung als Sanktion gegen Kreditinstitute, die in ihrer Geschäftspolitik den Strukturnormen nicht folgen, ist besonders wirksam. Sie könnte dann als geeignetes Mittel zur Durchsetzung des Gläubigerschutzziels angesehen werden, wenn sie sich im KWG in einer Form verankern ließe, die sichert, daß bei ihrer Anwendung stets dieses Ziel ausschlaggebend ist.
- So wie die Dinge liegen, kann das Einvernehmen zwischen Bundesaufsichtsamt und Deutscher Bundesbank bei Erlaß der Grundsätze gemäß §§ 10 und 11 KWG eigentlich nur bezwecken, daß die Vorstellungen der Notenbank hinsichtlich sachgerechter Maßnahmen zum Zwecke des Gläubigerschutzes in den Grundsätzen ihren Niederschlag finden.

3. Ergebnis der Analyse

Die bisherigen Überlegungen zeigen, daß gewerbepolizeiliche Gläubigerschutzregeln die Möglichkeit von Gläubigerverlusten infolge eines Runs auf die Schalter ihrer Bank nicht vernachlässigen dürfen. Daß der Schutz der Gläubiger vor Vermögensverlusten nach § 10 durch eine Bestimmung über das „angemessene haftende Eigenkapital“ und nach § 11 KWG durch eine Bestimmung über die jederzeit „ausreichende Liquidität“ erreicht werden soll, läßt sich, wie wir sahen, auf eine nicht zureichende Analyse des verfolgten Sicherungsziels zurückführen. Das ist jedoch kein Schaden, da beide Bestimmungen eine Konkretisierung durch die Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes vorsehen. Überzeugte sich das Aufsichtsamt von der Unabdingbarkeit der Berücksichtigung des Runs auf die Schalter des Kreditinstituts, dann käme es in die Lage, mit einer einzigen geschlossenen Verhaltensregel beiden Vorschriften des KWG gerecht zu werden.

C. Über die Formulierung sachgerechter gewerbepolizeilicher Liquiditätsregeln

1. Vermeidung des Maximalbelastungsfalls

Die im folgenden erörterten Modelle liquiditätspolitischer Grundsätze der Bankenaufsicht basieren allesamt auf der Erkenntnis, daß gewerbepolizeilicher Gläubigerschutz im Bankgewerbe den höchsten Grad der Liquiditätsbelastung ins Auge fassen muß. Hatten wir bisher den Fall des Runs auf die Schalter einer Bank und den allgemeinen Run auf alle Banken des Banksystems ohne Unterschied behandelt, so muß nun differenziert werden.

Es sei daran erinnert, daß der Fall, in dem sich das ganze Bankwesen massierten Einlagenabzügen gegenüberstellt, als Steigerungsstufe des Runs auf eine Bank (oder einige wenige Banken, was hier auf dasselbe hinausläuft) auftritt. Der Ausbruch der allgemeinen Zahlungskrise wird regelmäßig zu erwarten sein, wenn bei einer oder mehreren Banken bedeutende Verluste auftreten und das Publikum der Ansicht ist, das Vermögen sei bei allen Banken so sehr fremdfinanziert, daß schon geringe Ausfälle als Folge der ersten Bankinsolvenz genügen, um viele oder gar alle Banken an den Rand des Konkurses zu bringen.

Worauf sich die gewerbepolizeiliche Liquiditätssicherung also eigentlich zu richten hat, ist leicht zu folgern: Sie hat geeignete *Verhaltensregeln zur Vermeidung des Falles der kritischen Höchstbelastung bei jedem einzelnen Kreditinstitut* zu erlassen. Daß man nur unter sehr weitgehenden Annahmen davon ausgehen kann, der Fall kritischer Höchstbelastung werde sich durch Publikation der aufsichtsbehördlichen Liquiditätsregeln und der amtlichen Feststellung, die Kreditinstitute hielten diese Regeln ein, vermeiden lassen, war schon angemerkt worden. Wir glauben wie gesagt nicht, daß Bankgläubiger von der Abhebung ihrer Guthaben wegen umlaufender Gerüchte über eine bevorstehende Zahlungsunfähigkeit ihrer Bank durch den Hinweis auf die Einhaltung obrigkeitlicher Anordnungen abgehalten werden können. Vermeidung des kritischen Belastungsfalles verwenden wir deshalb ausschließlich in folgendem Sinne: Je besser es der Bankaufsicht gelingt, jedes einzelne Kreditinstitut zu einer Geschäftspolitik zu veranlassen, bei der gläubigerschädigende Verluste — d. h. Verluste, die den vorhandenen Überschuß des Vermögens über die Schulden aufzehren — mutmaßlich nicht auftreten werden, desto besser trifft sie zugleich Vorsorge gegen das Auftreten der allgemeinen Zahlungskrise im Kreditwesen. Wir widmen

uns also allein solchen Maßnahmen, die zur *Vermeidung* dieses Falles der Höchstbelastung geeignet sind.

Maßnahmen zur *Beseitigung* eines schon eingetretenen Run-Falles haben wir in anderem Zusammenhang schon erörtert. Für eine Bank, die sich allein dem Run auf ihre Schalter gegenüber sieht, bleibt als Abwehrmaßnahme nur schlanke Bedienung aller Auszahlungsbegehren, fälliger wie nicht fälliger. Dazu bedarf sie eines Zahlungsmittelbestandes, der immer weit über den gerade im Zuge des normalen Geschäfts vorhandenen Bestand hinausgeht, sie braucht gerade jetzt mehr Refinanzierung. Ihr Blanko-Kreditspielraum am Bankengeldmarkt wird im Run-Fall nach Null gehen, denn der Run entwertet das positive Kreditfähigkeitsurteil der Marktpartner. Unsere Bank hat jedoch die Möglichkeit, Aktiva zu veräußern oder beleihen zu lassen. Hat sie in der Anlagepolitik dafür gesorgt, daß sie nach Ausnutzung ihres Refinanzierungsspielraums bei der Notenbank noch über Aktiva verfügt, die nach Zinskonditionen, Rückführungsvereinbarungen und Besicherung marktüblich sind, dann kann sie hoffen, daß ihr diese Aktiva von anderen Banken abgenommen werden. Nicht so beim allgemeinen Run, in dem alle Banken erhöhten Zahlungsmittelbedarf haben, also als Zessionare ausfallen.

Daraus folgt, daß in der allgemeinen Zahlungskrise Verhaltensregeln, die für den beschränkten Run völlig hinreichen mögen, wirkungslos sind. Einzige Abwehrmaßnahme in diesem Fall ist die kräftige und sofortige Intervention des Staates über die Notenbank oder eine ad hoc zu schaffende Spezialinstanz²². Der Staat stattet dabei die Banken mit Zahlungsmitteln aus, indem er auf sich blanko ziehen läßt.

Wir hoffen nunmehr ausreichend verdeutlicht zu haben, welche Gründe dazu führen, die gewerbepolizeiliche Liquiditätssicherung allein auf die *Vermeidung der kritischen Höchstbelastung bei den einzelnen Kreditinstituten* abzustellen. Im Anschluß an Stützel bezeichnen wir im folgenden diesen speziellen Belastungsfall als Maximalbelastung.

2. Gesamtrisiko und nicht vernachlässigbare Einzelrisiken

Zwei Wege sind es, auf denen ein Kreditinstitut in eine Situation gerät, die Insolvenzgerüchten unerwünschten Vorschub leistet:

²² Das Moratorium ist nur dann eine geeignete Abwehrmaßnahme, wenn wahrscheinlich ist, daß während seiner Dauer der Anlaß des Runs wirksam bekämpft werden kann. Mit dem Anlaß fällt der Run dahin, fast so als sei er vermieden.

a) Einmal kann die Anlagepolitik des Kreditinstituts zu einer Vermögensstruktur führen, in der die gesamten involvierten Vermögensverlustrisiken durch das vorhandene haftende Eigenkapital nicht mehr gedeckt sind. Dabei sind die Vermögensverlustrisiken breit über die Engagements gestreut.

Das bedeutet zunächst, daß es bei einem solchen Institut nur sehr wenige Positionen gibt, die sich im Belastungsfall ohne nennenswertes Disagio gegen die benötigten Zahlungsmittel eintauschen lassen. Kommt es dann zu einem unerwarteten Einlagenabzug etwa eines Großeinlegers, so wird man, um ihm zu begegnen, schon bald gezwungen sein, relativ viel Veräußerungsverluste hinzunehmen. Die in ihrem Umfang vom Maximalbelastungsfall noch sehr entfernte Liquiditätsbelastung führt in einen Zustand, in dem nicht mehr verheimlicht werden kann, daß das verbleibende Vermögen nicht mehr ausreicht, die Schulden zu decken, und das wiewohl die Risiken breit gestreut waren.

Um einem solchen Fall nach den Möglichkeiten der Bankenaufsicht vorzubeugen, sind offenbar Liquiditätsregeln zu erlassen, in denen das Gesamtrisiko des Kreditinstituts in ein dem Vorsorgezweck entsprechendes Verhältnis zu dem haftenden Eigenkapital gesetzt wird. Wollte man ohne Rücksicht auf die einer praktikablen Lösung in einem gewerbepolizeilichen Gesetz gezogenen Grenzen solche Regeln präzise formulieren, so müßte in ihnen gefordert werden,

- daß der Liquidationswert der gesamten Haftungsmasse des Kreditinstituts (vorhandenes Vermögen und potentiell Vermögen wie z. B. Vermögenszufluss aus Verlustübernahmezusagen Dritter oder aus Ausfallbürgschaften für den Belastungsfall) in jedem zukünftigen Zeitpunkt der Planungsperiode größer als oder wenigstens gleich dem erwarteten Gesamtbetrag der Schulden ist
- oder daß (was auf das gleiche hinausläuft) das gesamte Liquidationsdisagio aus der Veräußerung der Haftungsmasse, soweit sie nicht ohnehin schon in Zahlungsmittelform gehalten wird, in jedem Zeitpunkt der Planungsperiode kleiner als oder höchstens gleich dem haftenden Eigenkapital ist (zu dem hier naturgemäß auch alle Restpflichteinlagen der Gesellschafter und alle sonstigen Haftungszusagen mit ihrem erwarteten Vermögenswert zu zählen wären; also z. B. das freie Vermögen der Einzelkaufleute und der Vollhafter, noch nicht geleistete Einlagen auf das Grund- oder Stammkapital, Haftsummenzuschläge bei Genossenschaftsbanken, die Gewährträgerhaftung bei öffentlichen Sparkassen).

Dieses „Ideal-Konzept“ hat Eigenschaften, die sich seiner Anwendung im Gesetz in den Weg stellen. Darüber ist noch zu sprechen.

b) Die Anlagepolitik des Kreditinstituts kann auch zu einer Vermögensstruktur führen, in der zwar das gesamte involvierte Vermögensverlustrisiko durch das vorhandene haftende Eigenkapital gedeckt ist, in der es aber einzelne Kreditengagements gibt, deren Ausfall allein einen wesentlichen Teil des gesamten haftenden Eigenkapitals verzehren würde. Rechnet man wie unter a) dargestellt in diesem Fall lediglich das gesamte Liquidationsdisagio gegen die haftenden eigenen Mittel auf, dann ist noch keine hinreichende Vorsorge zur Vermeidung des Maximalbelastungsfalls getroffen. Der ausfallende Großkredit ist der prominenteste Anlaß für Insolvenzgerüchte. Das Studium der Bankinsolvenzfälle der Vergangenheit zeigt, daß der Run auf die Schalter einer Bank häufig von einem oder einigen wenigen platzenden Großengagements ausgegangen ist. Sogar die auf den Maximalbelastungsfall hin konstruierte, eben skizzierte Liquiditätsregel leistet in diesem Falle nicht Hinreichendes. Sie kann erfüllt sein und trotzdem besteht die Gefahr des Runs. Es besteht also über eine solche Liquiditätsregel hinaus Bedarf an einem Risikozerfällungs-Gebot.

Dem Großkreditausfall gleichzustellen ist der Fall des Ausfalls ganzer Gruppen von kleinen (je für sich am Eigenkapital gemessen unbedeutenden) Engagements, wobei der Ausfall aller dieser Einzelkredite von dem Eintritt des gleichen Ereignisses abhängt (branchenbezogenes Gesamtausfallrisiko). Es besteht für solche Engagements Bedarf an einem Risiko-streuungs-Gebot.

Man kann gegen den Eintritt beider Arten von Großausfällen verschiedene Typen von (sowohl auf Zerfallung als auch auf Streuung gerichteten) Diversifikationsgeboten vorsehen:

- Man kann Großengagements oder Gesamtengagements gegenüber bestimmten Branchen ihrer absoluten Höhe nach beschränken.
- Man kann sie auf einen Anteil am haftenden Eigenkapital beschränken.
- Man kann sie auf einen Anteil an der Gesamtsumme der Ausleihungen beschränken.
- Man kann sie schließlich nach der Errechnung ihres potentiellen Verwertungserlöses im Rahmen einer Liquiditätsregel mit einem zusätzlichen Disagio-Satz belegen. Dieser Disagio-Satz könnte dabei
 - für alle Großausfallrisiken gleich hoch sein,

- er könnte mit dem Anteil des Großengagements an dem Gesamtbetrag der Ausleihungen wachsen,
- er könnte schließlich mit dem Anteil des Großengagements am haftenden Eigenkapital wachsen.

Die zuletzt enumerierte Möglichkeit trägt dem gewollten Zweck in besonders flexibler Form Rechnung. Sie hat auch den Vorzug, daß Diversifikationsregel und Eigenkapitaldeckungsregel miteinander verbunden werden, nämlich in Form der Addition zweier Disagio-Sätze (z. B. für einen bestimmten Großkredit 4 % für Bonitäts- und Zinsänderungsrisiko + 6 % zur Berücksichtigung der am haftenden Eigenkapital gemessen bedeutenden Kreditgröße = 10 % Gesamtdisagio). Gerade dieser technische Vorzug ist aber geeignet, darüber hinwegsehen zu lassen, daß es sich nur bei dem Satz für das Bonitäts- und Zinsänderungsrisiko (im Beispiel 4 %) um einen Abschlag auf den mutmaßlichen Verwertungserlös handelt. Der zweite Satz (im Beispiel 6 %) ist — wiewohl rechen-technisch genauso eingesetzt — kein Abschlag auf den mutmaßlichen Verwertungserlös, sondern eine Form der Großkreditkontingentierung aus der Überlegung, daß Großkredite vom Standpunkt des speziellen Schutzes der Bankgläubiger ein *élément défavorable* sind.

Man hat nun schon bisher dem gerade vorgetragenen Bedürfnis im Kreditwesengesetz Rechnung getragen und zwar durch das Diversifikationsgebot des § 13 KWG. Dieses Gebot hat folgenden Inhalt:

- Einzelkredite und Einzelkreditzusagen, die 20 000,— DM und zugleich 15 % des haftenden Eigenkapitals übersteigen, sind unverzüglich dem Bundesaufsichtsamt über die Bundesbank anzuzeigen. Desgleichen solche einzelnen Engagements unter 20 000,— DM, die den Betrag des haftenden Eigenkapitals übersteigen (Legaldefinition solcher Engagements: Großkredite).
- Inanspruchgenommene Großkredite sollen zusammen nicht mehr als die Hälfte aller Kredite ausmachen.
- Der einzelne Großkredit soll das haftende Eigenkapital nicht übersteigen.

Diese Vorschriften sind zwar im Prinzip geeignet, die Banken zur Risikostreuung anzuhalten. Es wird jedoch zu fragen sein, ob diese Regeln Diversifikation in einem im Interesse des Gläubigerschutzes wünschenswerten Ausmaß sichern.

3. Kriterien der Verwertbarkeit von Bankaktiven im Belastungsfall

Bei den im vorigen Abschnitt erörterten Gesamtrisiken des Kreditinstituts, die es notwendig erscheinen lassen, eine Verhaltensnorm zu er-

lassen, in der das haftende Eigenkapital dem das Verlustrisiko ausdrückenden Gesamtdisagio gegenüberzustellen ist, werden zwei Risikokomponenten erfaßt: das Bonitätsrisiko und das Zinsänderungsrisiko. Beide Risiken begründen deshalb eine „Vorsichtsabschreibung“, weil sie den erzielbaren Verwertungserlös der Aktiven im Belastungsfall mindern. Je größer das Bonitätsrisiko etwa einer verbrieften Forderung im Portefeuille der Bank ist und je weiter ihr Nominalzins unter dem herrschenden Marktzins für solche Titel liegt, desto geringer ist der erzielbare Erlös dieser Forderung im Falle der Verwertung.

Nun sind allerdings die den Verwertungserlös von Bankaktiven beeinflussenden Komponenten damit nicht erschöpft. Außer dem Bonitäts- und dem Zinsänderungsrisiko spielen dabei eine Rolle:

- die Markttiefe, d. h. die von der Anzahl potentieller Erwerber und deren Aufnahmewilligkeit und -fähigkeit abhängige Bereitschaft des Marktes zur Übernahme der angebotenen Quantitäten an Bankaktiven. Diese Komponente würde dann für die Formulierung der Liquiditätsregeln eine wesentliche Rolle spielen, wenn sich beobachten ließe, daß die Kreditinstitute in der Vertragsgestaltung (Zins-, Laufzeit-, Kündigungs-, Besicherungs-Konditionen) ihrer Engagements stark voneinander abweichen. In diesem Falle müßte ein Kreditinstitut im Belastungsfall in Rechnung stellen, daß sich der Verwertungserlös einer Forderung schon allein deshalb niedrig stellt, weil andere Institute über keinerlei Erfahrungen mit solchen Forderungen verfügen. Sie würden auf die ungewohnte Vertragsgestaltung mit hohem Wertabschlag reagieren. Ja es könnte dazu kommen, daß viele Banken als potentielle Erwerber überhaupt ausfallen. Nun besteht aber gerade im Bankgewerbe ein ausgeprägter Hang zur „banküblichen“ Gestaltung der Kredite durch Vertrag und Usance. Dafür sorgt nicht nur die rationalisierende Wirkung einheitlicher Vertragsgestaltung, sondern gerade auch der Umstand, daß „bankübliche“ Aktiva leichter und damit auch zu einem höheren Erlös verwertet werden können.

Das führt in unserem Zusammenhang dazu, die Markttiefe als Bestimmungsmerkmal für die Bewertung im Belastungsfall auszuklammern.

- die Höhe der Transaktionskosten, die bei der Verwertung entstehen. Auch diese Komponente der Bewertung wird, wie sich zeigen wird, in den Modellen zur Liquiditätssicherung vernachlässigt. Und das mit Recht, weil sie gemessen an den bei Ansatz des Bonitäts- und Zins-

änderungsrisikos unvermeidlichen Schätzungstoleranzen von verschwindender Größenordnung ist.

Man sieht nach den recht zahlreichen Abschichtungen des Liquiditätssicherungsproblems, die erforderlich waren, um in der Argumentation bis hierher zu gelangen, daß Regeln, die das erwartete Gesamtdisagio ins Verhältnis zum Eigenkapital setzen, ebenso wie das Diversifikationsgebot der Sicherung der Bankliquidität dienen. An dieser Stelle wird vollends klar, daß der gesamte Komplex der „Strukturnormen“ des KWG als ein Komplex von Vorschriften zur *Liquiditätssicherung* aufzufassen ist. Deshalb kann man es auch als sachdienlich ansehen, die erst mit den Interpretationen des Bundesaufsatzamtes in den Grundsätzen vollständige Sammlung von einzelnen Strukturnormen durch eine einzige in sich geschlossene Liquiditätsregel zu ersetzen. Wenn, wie nachgewiesen, sinnvollerweise alle Teile der Vorschriften-Sammlung des KWG auf den einen Zweck — Vermeidung des Maximalbelastungsfalles durch Maßnahmen, die geeignet sind, den Maximalbelastungsfall auslösende Situationen zu verhindern — hingeordnet werden können, dann sollte man versuchen, eine einzige geschlossene Verhaltensnorm für die Liquiditätspolitik der Kreditinstitute zu formulieren. In eine solche Verhaltensnorm wäre dann das Diversifikationsgebot einzubauen. Wir werden noch zeigen, daß das in sehr erfolgversprechender Weise möglich ist.

Schließt man allerdings angesichts der damit verbundenen außerordentlichen Schwierigkeiten eine partielle Novellierung des KWG, in der die Diversifikationsvorschriften des geltenden Rechts in der geschlossenen Verhaltensnorm eingingen, aus, dann bliebe der Weg, die Vorschrift des § 13 als hinreichende Teilnorm isoliert bestehen zu lassen und daneben die Grundsätze gemäß § 10 und § 11 KWG als eine einheitliche Verhaltensnorm zu formulieren. Die Grundsätze wären dann als quantitativ standardisiertes Mindestverhältnis von Eigenkapital und Gesamtvermögensrisiko nach pflichtgemäßem, sachgerechtem Ermessen des Bundesaufsatzamtes zu formulieren.

4. Modelle sachgerechter gewerbepolizeilicher Liquiditätsregeln für Kreditinstitute

Die bisherigen Überlegungen haben Ergebnisse gebracht, die alle Elemente einer sachgerechten Formulierung aufsichtsbehördlicher Liquiditätsregeln enthalten.

Als grundlegender Baustein zur Konstruktion geeigneter Modelle der Liquiditätssicherung wurde präzise anzugeben versucht, was Liquiditäts-

sicherung durch Verhaltensvorschriften für Kreditinstitute überhaupt leisten kann. Es wurde der für solche Normen allein sachgerechte Belastungsfall herauspräpariert. Es wurde sodann der Kreis von Vorsorgemöglichkeiten, die Banken im Falle der Liquiditätsbelastung haben, auf die im kritischen Belastungsfall tauglichen hin untersucht. Die dabei aufgefundene Hauptquelle der Zahlungsmittelbeschaffung — Verwertung von Bankaktiven — wurde auf ihre Leistungsfähigkeit im Belastungsfall hin geprüft. Dabei ergab sich die Notwendigkeit, Maßstäbe zur Beurteilung der Verwertungserlöse im Belastungsfall zu finden. Schließlich fanden wir eine zweckentsprechende Systematik der den Verwertungserlös mindernden Verlustrisiken.

Nun sind wir in der Lage, Konzepte der Liquiditätssicherung, die den entwickelten Grundgedanken folgen, zu erörtern. Sie unterscheiden sich vor allem in dreierlei Hinsicht:

- in der Vollständigkeit der Erfassung der potentiell run-auslösenden Vermögensverlustrisiken,
- in der quantitativen Abschätzung der Vermögensverluste bei der Abtretung von Bankaktiven im Run-Fall,
- in der formalen Konstruktion der Verhaltensnormen.

a) Aufstellung eines speziellen Liquiditätsstatus

aa) Zwei Kardinalprobleme

Der Hauptgrundsatz der Aufstellung eines Liquiditätsstatus für den Maximalbelastungsfall wurde schon oben angegeben (vgl. oben S. 281). Welchen der beiden dort angegebenen Wege man auch wählt, es treten bei der praktischen Verwirklichung zwei Kardinalprobleme auf:

- Wie soll der Wert des potentiellen, in der Handelsbilanz gar nicht ausgewiesenen, aber doch im Belastungsfall verwertbaren Vermögens aus Haftungszusagen Dritter bemessen werden (in der ersten Version des Hauptgrundsatzes des Liquiditätsstatus als Bestandteil der gesamten Haftungsmasse, in der zweiten Version entsprechend als Bestandteil des Haftungskapitals — vgl. wiederum oben S. 281)?
- Wie soll in Regeln für die Aufstellung eines Liquiditätsstatus, die die Bankaufsichtsbehörde für alle Kreditinstitute geltend erläßt, die Abschätzung der Liquidationswerte der zur Verwertung insgesamt zur Verfügung stehenden Vermögenspositionen durch die Bankleitungen

so verankert werden, daß sie der Risikoeinschätzung der Aufsichtsbehörde jeweils möglichst nahekommt und daß sie in dem für die Kodifikation gebotenen Maße unkompliziert formulierbar ist?

(1) Berücksichtigung von Haftungszusagen

Daß es nicht genügt, das haftende Eigenkapital gemäß § 10 (2) KWG heranzuziehen, war schon dargetan worden. Diese Vorschrift berücksichtigt z. B. nicht das freie Vermögen von Vollhaftern (lediglich einen Schuldüberhang beim freien Vermögen), es berücksichtigt auch nicht die sog. Gewährträgerhaftung der öffentlichen Sparkassen. (Dagegen aber die Haftsummenzuschläge bei Genossenschaftsbanken nach Maßgabe der sog. Zuschlagverordnung des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen vom 6. 12. 1963, BGBl. I S. 871). Es steht außer Frage, daß die Einbeziehung des freien Vermögens der Vollhafter sich nicht ganz ohne Schwierigkeiten bewerkstelligen läßt. Daß diese hingegen unüberwindlich sein sollten, vermögen wir nicht einzusehen. Der Einbeziehung der Gewährträgerhaftung der Gewährträger öffentlicher Sparkassen wollen wir uns ein wenig ausführlicher widmen, weil damit eine interessante Bewertungsfrage angeschnitten wird.

Nach den aufgrund der Sparkassengesetze der Länder erlassenen Satzungen der öffentlichen Sparkassen haften die Träger der Sparkassen — kommunale Gebietskörperschaften mit eigener Steuerhoheit — unbedingt für alle gegenwärtigen und zukünftigen Verbindlichkeiten der von ihnen getragenen Sparkassen. Unterstellt man, die Gewährträger der öffentlichen Sparkassen verfügten immer über ein zur Deckung des gesamten Abtretungsdisagios im Maximalbelastungsfall hinreichendes Vermögen und/oder Steueraufkommen, so wäre damit schon dem gewerbepolizeilichen Erfordernis des speziellen Schutzes ihrer Gläubiger Genüge getan. Es wäre dabei ganz gleichgültig, in welcher Form die Gewährträger bei Eintritt des Belastungsfalles ihr Vermögen zur Deckung der abgerufenen Sparkassenschulden hergeben würden. Es genügte, wenn der Sparkasse ermöglicht würde, Schuldurkunden auf den Namen des Gewährträgers über den benötigten gesamten Deckungsbetrag zu verwerthen. Bei marktkonformer Verzinsung ließen sich diese Schuldscheine — immer unter der Prämisse unbezweifelbarer Bonität des Gewährträgers — leicht und vollwertig zu Geld machen. Bei unbezweifelbarer Bonität und Absenz entgegenstehender kommunalrechtlicher Beschränkungen und Verbote, könnte der Gewährträger sich auch stets hinreichende Mittel im Kreditwege beschaffen. Unter dieser weitgehenden Prämisse wäre es

überflüssig, die öffentlichen Sparkassen zu verpflichten, einen Liquiditätsstatus aufzustellen und für seinen Ausgleich zu sorgen. Es hätte auch die bei Bankaufsichtsbehörden, Sparkassenaufsicht und Spitzenverbänden immer wieder einmal diskutierte Frage der Bewertung der Gewährträgerhaftung („Quantifizierung der Gewährträgerhaftung“) keine reale Bedeutung.

Sobald man diese Prämisse aber aufgibt, wird die Frage der „Quantifizierung“ interessant, wird der Ansatz des Wertes dieser Haftung in dem Liquiditätsstatus bedeutsam. Nur in diesem Falle könnte sich ja das vorhandene Haftungspotential (verfügbares Vermögen und/oder verfügbares Steueraufkommen) eines Gewährträgers auch einmal als nicht ausreichend erweisen.

Man kann nicht einfach deshalb auf den Ansatz des Wertes der Gewährträgerhaftung verzichten, weil es schwierig ist, diesen Wert zu ermitteln. Und man kann in einer Regelung zur Sicherung der Bankenliquidität auf die Berücksichtigung der Gewährträgerhaftung auch nicht deshalb verzichten, weil (wie in dem vom Bundestag 1961 vom Bundeswirtschaftsministerium verlangten und kürzlich fertiggestellten Enquête-Bericht geäußert) die Gewährträgerhaftung zu einer Ungleichheit in den Wettbewerbsbedingungen des Kreditwesens geführt habe und noch führe. Wie oben bei der Suche nach einer Begründung für das im KWG verankerte Einvernehmen mit der Bundesbank beim Erlaß von „Grundsätzen“, sehen wir auch hier eine unzulässige Verquickung von gewerbepolizeilichen und wirtschaftsordnungspolitischen Zielen vor uns. Wenn in irgend einer sachgerechten gewerbepolizeilichen Liquiditätsregel für Kreditinstitute Haftungsmasse (vorhandene und potentielle Aktiva) oder Haftungskapital (Eigenkapital und Haftungszusagen Dritter) eine ausschlaggebende Rolle spielen, dann kommt es für die Einbeziehung gewisser Haftungspositionen allein darauf an, ob sie existieren und mit welchem DM-Betrage sie anzusetzen sind, in dieser gewerbepolizeilichen Vorschrift überhaupt nicht darauf, daß sie als wettbewerbsverzerrend gelten²³.

²³ Ob sich die These von den Wettbewerbsvorteilen der öffentlichen Sparkassen durch die umfassende Gewährträgerhaftung beweisen läßt, sei hier ganz dahingestellt, da sie im Kontext ohne Bedeutung ist. Dem Verfasser sei immerhin erlaubt, den Verdacht zu äußern, daß es sich hier mehr um eine ideologische Frage handelt (Ideologie von der Fragwürdigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand). Er gesteht dabei freimütig, daß auch er — in die Lage eines Privatbankiers versetzt — in der Gewährträgerhaftung keine seiner Konkurrenzlage förderliche Einrichtung erblicken könnte.

In den in den letzten Jahrzehnten aufgetretenen, nicht sehr zahlreichen Fällen größerer Kreditverluste bei Sparkassen, in denen der Gewährträger einspringen mußte, geschah das regelmäßig nicht so, daß er der Sparkasse Zahlungsmittel zur Verfügung stellte. Vielmehr stellte die Sparkasse jeweils eine Forderung gegenüber dem Gewährträger in die Bilanz ein, die gegen spätere, nach der Satzung ausschüttungsfähige Gewinne getilgt wurde. (Man hat zuweilen daraus den Schluß gezogen, der Gewährträger habe auf diese Weise den Einschluß von eigenem Vermögen vermieden, was natürlich falsch ist. Er hat es in diesen vom gewerbe-
polizeilich relevanten Belastungsfall jeweils noch weit entfernten Situationen lediglich vermeiden können, eigenes Vermögen in liquider Form einzuschließen). Wie konkret vorzugehen wäre, wenn die durch Kreditverluste hervorgerufenen Abzüge so groß würden, daß es mit der bloßen Einstellung einer Buchforderung nicht mehr getan ist, kann man aus Erfahrungen nicht herleiten. Es sind dem Verfasser auch keine kommunalrechtlichen oder kommunalwirtschaftlichen Auslassungen bekannt, aus denen das entnommen werden könnte. Eben deshalb, weil es an der Konkretisierung des Vollzugs der Gewährträgerhaftung im Belastungsfall mangelt, erweisen sich Mutmaßungen über den effektiven Wert der kommunalen Haftung als so schwierig anzustellen. Bei Versuchen der Quantifizierung hat jedoch die Überlegung eine Rolle zu spielen, daß sich — vor allem auch angesichts der mangelnden Konkursfähigkeit der Gemeinden — sicherlich ein guter Teil des Gemeindevermögens als nicht liquidierbar erweisen würde und daß unaufschiebbare öffentliche Aufgaben auch einen großen Teil des Gemeindesteueraufkommens der Verwendung als Haftungsvermögen entziehen würde.

Es bleibt jedoch als Quelle für die Beschaffung von Haftungsvermögen für die Auszahlungsverpflichtungen der Sparkasse immerhin noch der Kreditweg. Daß das liegende Vermögen, die Kassenreserven und die laufenden Steuerzuflüsse nicht unverzüglich in Haftungszuschüsse in liquider Form transformierbar erscheinen, bedeutet ja nicht, daß die Kommune vermögenslos ist. Ihre zukünftigen Einkünfte sind in engen Schwankungsgrenzen sicher, sie kann nicht in Konkurs geraten. Wenn die entsprechenden haushaltsrechtlichen Bedingungen geschaffen sind und der Gewährträger Marktverzinsung bietet (daß er diese aus dem liegenden Vermögen, aus Reserven und dem laufenden Steueraufkommen jederzeit finanzieren könnte, kann unterstellt werden), müßte es ihm gelingen, Direktkredite zu erlangen oder Schuldscheine zu placieren, die langfristig zurückgeführt werden können. Das Gegenargument, die Gemeinden seien ohnehin schon übermäßig verschuldet, kann erst akzep-

tiert werden, wenn es nicht mehr nur als Behauptung auf der Basis intuitiven Dafürhaltens vorgetragen wird, sondern wenn die Grenze der zulässigen Gemeindeverschuldung finanzierungstheoretisch schlüssig dargetan werden kann. Das ist bisher nicht der Fall, und so kommt es, daß der Streit zwischen denjenigen, die heutzutage die Überschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften beklagen und denjenigen, die einer viel größeren Gemeindeverschuldung das Wort reden, nicht entschieden ist.

Immerhin bleibt in unserer Argumentation die Frage offen, ob es denn immer Instanzen geben würde, die die im Falle der Maximalbelastung eines einzelnen Instituts oder einiger weniger Institute zu emittierenden speziellen kommunalen Schuldscheine ins Portefeuille zu nehmen bereit wären. Es sei schließlich auch noch dieser Frage einer der Bonität der Sparkassengewährträger arg mißtrauenden Bankaufsichtsbehörde nachgegangen. Wenn Marktverzinsung geboten wird, erscheint es höchst wahrscheinlich, daß sich eine aufnahmebereite Instanz findet. Um jedoch auch den unwahrscheinlichen Fall zu berücksichtigen, könnte man sich für die Berücksichtigung der Gewährträgerhaftung im Liquiditätsstatus de lege ferenda allenfalls folgende Hilfskonstruktion denken:

Die Gewährträgerhaftung bleibt unverändert in den Satzungen verankert. Die Girozentralen (sie als Zwischenfinanzierungsinstanzen zu wählen, liegt wegen ihrer statutarisch verankerten Aufgabe, Liquiditätshilfsstellen der Sparkassen zu sein, nahe) geben eine beschränkte, aber unwiderrufliche Zusage, spezielle kommunale Schuldscheine längerfristig aufzunehmen. Voraussetzung wäre marktconforme Verzinsung und regelmäßige, wenn auch u. U. sehr langfristige Tilgung. Die Beschränkung könnte dahin lauten, daß in jedem einzelnen Belastungsfall nur bis zur Höhe eines festen Prozentsatzes der Gesamtverpflichtungen der belasteten Sparkasse angekauft wird. Der Verfasser hat in seinem Institut empirische Tests von Liquiditätsstatus in der Form, wie sie unten diskutiert werden, anstellen lassen²⁴ und dabei festgestellt, daß bei Sparkassen mit einem Gesamtdisagio von etwa 5 bis 8 % der Bilanzsumme gerechnet werden müßte. Wenn man nun die Ankaufszusage auf 10 % der Gesamtverpflichtungen ansetzte, käme man zusammen mit den Rücklagen nach § 10 (2) KWG auf ein haftendes Eigenkapital von durchschnittlich 13 bis 15 % der Bilanzsumme. Diese Ziffer könnte bei der Bemessung der Haftungsmasse bzw. des Haftungskapitals im gewerbepolizeilich

²⁴ Der Verfasser dankt an dieser Stelle Herrn Diplom-Volkswirt J. Mauntz für seine Mitarbeit.

geforderten Liquiditätsstatus angesetzt werden (M. a. W.: Sparkassen könnten einen ausgeglichenen Liquiditätsstatus nachweisen, wenn sie ihre Geschäftspolitik so einrichteten, daß die nach Maßgabe aufsichtsbehördlicher Regeln errechneten gesamten Liquidationsdisagios 13 bis 15 % der Bilanzsumme nicht überschreiten).

Da nun auch in dem Liquiditätsstatus der Girozentrale die Risiken durch haftendes Eigenkapital gedeckt sein müßten, bliebe zu erörtern, mit welchem Wert das Disagio aus den übernommenen Ankaufszusagen anzusetzen ist. Da es sich bei den Ankaufszusagen um eine größere Zahl voneinander unabhängiger Einzelrisiken handelt, käme man mit einem Ansatz von 3 bis 5 % der Gesamtsumme der Ankaufszusagen aus. Im Ergebnis erforderte die Verstärkung der Gewährträgerhaftung durch Ankaufszusagen (mit dem einzigen Ziel, das möglicherweise zu geringe Vertrauen einer gewerbepolizeilichen Instanz in die Bonität der Kommunen zu kompensieren) eine leichte Erhöhung des haftenden Eigenkapitals der Girozentralen. Ob deren Träger dazu bereit wären, ist eine ganz offene Frage.

(2) Vereinfachte Abschätzung des Liquidationswertes der Bankaktiven

Wenden wir uns nun dem zweiten Problem zu: In welcher Weise sollen Anweisungen zur Abschätzung des Liquidationswertes der vorhandenen Haftungsmasse des Kreditinstituts für Zwecke der Aufstellung des speziellen Liquiditätsstatus gegeben werden?

Stützel hat in einem Gutachten, an dem mitzuwirken der Verfasser den Vorzug hatte²⁵, vorgeschlagen, das Bonitätsrisiko durch bestimmte Vorsichtsabschreibungen von den Buchwerten der Vermögensgegenstände laut Handelsbilanz zu berücksichtigen. Das Zinsänderungsrisiko soll durch finanzmathematische Bewertung bei einem bestimmten von der Bankaufsichtsbehörde zu setzenden kritischen Diskontierungszins erfaßt werden. Schließlich wird vorgeschlagen, die Kreditinstitute zur Diversifikation der Kreditengagements durch eine progressive Sonderabschreibung auf Großengagements zu veranlassen. Dieser Grundkonzeption sei auch hier gefolgt. Die empirischen Anwendungsversuche im Bankseminar der Universität Bonn, von denen eben schon die Rede war²⁶, haben eine Reihe von Anregungen zu Modifikationen des Grund-

²⁵ Stützel, W., Bankpolitik . . ., a.a.O., S. 41 ff. Stützel nennt den von ihm vorgeschlagenen Liquiditätsstatus plastisch „Einlegerschutzbilanz“.

²⁶ Der Verfasser bedauert sehr, wegen des Bankgeheimnisses nicht in der Lage zu sein, die gewonnenen Ergebnisse in ihren interessanten Einzelheiten

konzepts erbracht. Es erscheint zweckmäßig, zunächst Stützels Konzept ausführlicher zu referieren, um dann einige Modifikationen zu besprechen.

Im einzelnen sieht Stützel folgende Regeln vor²⁷:

- a) Zur Berücksichtigung der Bonitäts-(Ausfall-)Risiken und der Zins-(Kurs-)Änderungsrisiken, die in dem gesamten Vermögen involviert sind, werden auf zweierlei Wegen die Disagios (Vorsichtsabschreibungen) errechnet.
 - aa) Disagio zur Berücksichtigung des Bonitätsrisikos. „Alle Geldforderungen, verbrieft oder unverbrieft, sind pauschal in Höhe von 5 % abzuschreiben. Für Wechsel, deren Bonität den Anforderungen entspricht, die die Notenbank für den Ankauf voraussetzt, ermäßigt sich der Vorsichtsabschreibungssatz auf 2,5 %.“
... „Ausgenommen vom Abschreibungszwang sind lediglich Forderungen gegen die Notenbank, Forderungen gegen inländische Rechtsträger, die über Steuerhoheit verfügen, und Forderungen, die unmittelbar von einer dieser Stellen verbürgt sind.“ „Alle Beteiligungstitel sind, falls sie in der Handelsbilanz höher zu Buche stehen, vorsichtshalber auf die Hälfte ihres Zeitwertes abzuschreiben.“
 - bb) Disagio zur Berücksichtigung des Zinsänderungsrisikos. „Alle Forderungen, verbrieft oder unverbrieft, deren Restlaufzeit über ein halbes Jahr beträgt, sind vorsichtshalber auf den Wert abzuschreiben, der sich bei finanzmathematisch korrekter Bewertung unter Berücksichtigung ihres Eigenzinses (Nominalzinses), ihrer Restlaufzeit und des vereinbarten Rückzahlungskurses bei einem Diskontierungszinssatz von 9 % ergibt. ... Dies gilt auch für verbrieft und unverbrieft Forderungen an öffentliche Stellen. Ausgenommen sind jedoch Forderungen mit längerer Restlaufzeit nach Wahl des Instituts, soweit ihnen Einlagen, aufgenommene Darlehen oder emittierte Schuldverschreibungen mit gleicher oder längerer Restlaufzeit gegenüber stehen.“
- b) Als Diversifikationsregel gibt Stützel die Anweisung: „Bei (verbrieften oder unverbrieften) Forderungen an einen Schuldner, die insge-

auszubreiten. Die Tests bedingten die Prüfung der Mehrzahl der Kreditakten größerer Engagements. Rückschlüsse auf die Institute und auf einzelne Kreditkunden durch Dritte wären nicht sicher zu vermeiden, wenn Einzelergebnisse referiert würden.

²⁷ Stützel, W., Bankpolitik . . ., a.a.O., S. 42 ff.

samt 10 % der Nettohaftungsreserve (das ist der auf S. 281 erwähnte Überschuß aller, auch der den Gläubigern haftenden nicht bilanzierten Vermögenswerte über die Schulden — Anm. d. Verf.) übersteigen, sind progressive Sonderabschreibungen vorzunehmen. Dies gilt auch für Nostroguthaben bei anderen dem Insolvenzrisiko ausgesetzten Banken sowie für zentralbankfähige Aktiven. Durch Dritte verbürgte Forderungen können wahlweise dem Obligo des Erstschuldners oder des Bürgen zugerechnet werden, Wechselkredite wahlweise dem Einreicherobligo, des Ausstellerobligo oder dem Bezogenenobligo. Bei Bestimmung des Gesamtbligos eines Kreditnehmers werden ihm gewährte Bürgschaften, Avale und Wechselindossaments voll mitgezählt.“ Der Sonderabschreibungssatz ist „gleich der Hälfte der ‚Kreditgröße in Prozenten der Nettohaftungsreserve‘.“

Die Gliederung, in die wir die Zitate gebracht haben, zeigt deutlich, daß die Regeln des Liquiditätsstatus genau darauf zugeschnitten sind, alle jene Tatbestände in den Griff zu bekommen, die es zur Verhinderung des Eintritts des Maximalbelastungsfalls zu begrenzen gilt.

bb) Regeln für einen Liquiditätsstatus nach Stützel

Die Aufstellung des Liquiditätsstatus selbst soll in der folgenden Weise erfolgen:

„1. Die Einlegerschutzbilanz ist aus der Handelsbilanz durch Hinzufügen und Absetzungen in geeigneten Spalten zu entwickeln. Sie wird nicht veröffentlicht.

2. Unsicherheiten wird nicht durch Rückstellungen, sondern durch Absetzungen auf der Aktivseite in einer Zwischenspalte (Vorsichtsabschreibungen) Rechnung getragen. Das erleichtert die Übersicht.

3. Nettohaftungsreserve ist der Überschuß des gesamten den Einlegern und anderen Inhabern unbesicherter Forderungen haftenden Vermögens über die Summe der Verbindlichkeiten gegenüber diesen beiden Gläubigergruppen. Zu ihrer Bestimmung ist der Wert nicht bilanzierter Haftungsansprüche den in der Handelsbilanz aktivierten Beträgen hinzuzufügen; der Wert der Dritten verpfändeten Gegenstände ist abzusetzen (Sonderrechnung zur Bestimmung der Nettohaftungsreserve außerhalb der Einlegerschutzbilanz).

4. In die Einlegerschutzbilanz selbst sind nur die in der Handelsbilanz aktivierten Vermögensgegenstände aufzunehmen.

5. In der Einlegerschutzbilanz sind Vorsichtsabschreibungen für Ausfallrisiken und Kursrisiken vorzunehmen.“

Stützel hat selbst mit Recht auf eine Reihe von Vorzügen hingewiesen, die die Berücksichtigung der mit standardisierten Sätzen ermittelten Disagios in einer speziellen Bilanz mit sich bringt. So ist das Diversifikationsgebot technisch integriert und wird zu einem „Kontingent einsetzbarer Haftungsreserven“ (zu einem Eigenkapitalkontingent). „Dieses Kontingent kann von jedem Institut nach seiner Wahl verbraucht werden, entweder, unter Verzicht auf Großkredite oder längerfristige und kursempfindliche Anlagen, zur maximalen Ausdehnung seines Gesamtkreditgeschäfts, oder eher für Großkredite, oder eher für die Übernahme längerfristiger Engagements ohne kongruente längerfristige Mittel.“ . . . „Das System vermeidet den Zwang zur generellen oder gruppenweisen Uniformierung. Es läßt damit vollen Spielraum für eine weitergehende Spezialisierung.“

Eine Reihe von Vorschriften soll für die ordnungsgemäße Aufstellung des Liquiditätsstatus sorgen und Rechtsfolgen für den Fall des Ausweises einer Unterdeckung auslösen. Sie werden hier nur der Vollständigkeit wegen wiedergegeben:

- Der Liquiditätsstatus ist jährlich aufzustellen und von einem Pflichtprüfer zu prüfen. Wenn sich keine Unterdeckung ergibt, erteilt der Pflichtprüfer den Bestätigungsvermerk, daß die gesamten den Einlegern haftenden Vermögensgegenstände der Bank bei ihrer Bewertung nach den besonderen Vorsichtsprinzipien der Einlegerschutzbilanz ausreichen, die eingegangenen Verbindlichkeiten zu erfüllen.
- Die Einlegerschutzbilanz ist außerdem aufzustellen
 - (a) in jedem Jahr zu einem stichprobenartig festgelegten kurzfristig zurückliegenden Tag
 - (b) „sobald es nach dem Urteil eines Geschäftsleiters, der die Sorgfalt eines ordentlichen Bankkaufmanns anwendet, nicht sicher ist, ob die haftenden Vermögensgegenstände bei Bewertung nach den besonderen Vorsichtsprinzipien ausreichen, die schwebenden Verbindlichkeiten zu decken.“
- Wer der Pflicht zur Aufstellung des Liquiditätsstatus nicht nachkommt, soll, sofern er seine Zahlungen einzustellen gezwungen ist, wegen einfachen Bankrotts strafbar sein.
- Läßt sich eine Unterdeckung nicht innerhalb von zwei Tagen beheben, so ist das dem Aufsichtsamt anzuzeigen. Desgleichen die Ver-

weigerung des Bestätigungsvermerks durch den Pflichtprüfer und die nicht fristgerechte Aufstellung der Einlegerschutzbilanz. Vom Zeitpunkt der Anzeige an soll das Aufsichtsamt gegen das Kreditinstitut Maßnahmen von der Art ergreifen, wie sie de lege lata nach §§ 45 ff. KWG vorgesehen sind.

- Kommt das Kreditinstitut den vom Aufsichtsamt gemachten Auflagen nicht nach oder ist zu besorgen, daß die Einleger nicht voll befriedigt werden können, so ist das Aufsichtsamt berechtigt und verpflichtet, ein Vergleichs- oder Konkursverfahren zu beantragen. Als Konkursgrund genügt das Bestehen einer Unterdeckung im Liquiditätsstatus.

Soweit die Sanktionen.

Gegenüber dem oben skizzierten „Idealfall“ der Konstruktion einer die Maximalbelastung treffenden Vorsorgeregulierung, weist die ganz auf Anwendbarkeit, auf justiziable Formulierung ausgerichtete Konzeption Stützels Vereinfachungen und notwendigerweise auch Vergrößerungen auf.

Eigentlich wäre von den jeweiligen Vermögensgegenständen und Schulden in jedem Zeitpunkt der Planungsperiode auszugehen, denn es läßt sich nicht ausschließen, daß zwischen den Stichtagen der Einlegerschutzbilanz Veränderungen in Umfang und Risikostruktur der Aktiva und im Umfang der Passiva vorkommen, die zur Unterdeckung im Liquiditätsstatus führen. Der Einwand entfällt auch nicht ganz durch die oben angeführte Vorschrift, ein Liquiditätsstatus sei außer mit der Handelsbilanz an je einem anderen Stichtag im Jahr und zusätzlich dann aufzustellen, wenn ein Geschäftsleiter Unterdeckung vermutet. Vielen Kreditinstituten wird — bei der bekannten Abneigung gegen aufwendige gesetzlich erzwungene Rechenschaftslegung und Berichterstattung — schon die Pflicht, mehr als einen Liquiditätsstatus pro Jahr aufzustellen, ein Dorn im Auge sein. Die Bankaufsicht sollte aber in einer so wichtigen Frage dieser Abneigung nur mit Vorsicht Rechnung tragen. Man muß festhalten: Die Beschränkung auf einen Status pro Jahr kommt der Annahme gleich, Änderungen in Volumen und Risikostruktur der Aktiva und der Fremdpassiva seien über vergleichsweise längere Fristen hinweg vernachlässigbar.

Eine sehr starke Vereinfachung in der Berücksichtigung der Bonitäts- (Ausfall-)Risiken liegt in der Anwendung nur dreier Disagiosätze (5 0/0, 2¹/₂ 0/0, 0 0/0) bei der Ermittlung des Verwertungserlöses der Aktiva.

Denkt man an die Vielzahl möglicher Ursachen für den Eintritt eines Kreditausfalls, der Wertminderung einer Beteiligung usw., so sieht man unmittelbar, daß kaum zwei Engagements mit genau dem gleichen Ausfallrisiko behaftet sein dürften. Es können also Bankaktiva mit allen möglichen Verwertbarkeitsgraden (Verwertungserlös in v. H. des Buchwerts) zwischen 0 % und 100 % vorkommen. Nun setzt die Schätzung der individuellen Ausfallrisiken durch die Kreditinstitute voraus, daß sie sich in jedem Einzelfall ein alle wesentlichen mutmaßlichen Ausfallursachen einschließendes Urteil nach einem über das handelsbilanzielle Vorsichtsprinzip hinausgehenden Grad der Risikoaversion bilden. Und das für jede Einlegerschutzbilanz von neuem. Da das aber durchaus nicht praktikabel ist, müßten die Kreditinstitute selbst Vermögensgegenstände in Klassen durchschnittlichen Ausfallrisikos einteilen. Man darf nun nicht aus dem Auge verlieren, daß die Risikoklassen vom Aufsichtsamt bestimmt werden und daß dieses für jede Risikoklasse einen Disagiosatz finden müßte. Nichts anderes tut aber Stützel in seinen Vorschlägen für die „normalen“ Vorsichtsabschreibungen.

Sowohl hinsichtlich des „Testzins“ (Kalkulationszinsfußes) von 9 % wie auch hinsichtlich der „Sonderabschreibungen“ auf die Großengagements gilt Entsprechendes. Hier sei nur zu der Höhe des Testzinses bemerkt, daß mit diesem einen Zinssatz die Einschätzung der Höhe involvierter Zinsänderungsrisiken durch die Bankaufsicht ausgedrückt wird. Der Abzinsungssatz von 9 % dient als fingierter Marktzinssatz. Durch Abzinsung mit diesem Satz findet der Vergleich zwischen (niedrigerer) vereinbarter Verzinsung und höherem Neuplazierungszins (Marktzins) statt. Der Satz von 9 % ist herausgegriffen als ein zur Zeit plausibler Vergleichswert. Bei der Einführung eines Liquiditätsstatus müßte vorgesehen werden, daß er wenigstens in längeren Zeitabständen von der Bankaufsicht geändert werden kann.

Die empirischen Tests haben ergeben, daß bei Anwendung der von Stützel vorgeschlagenen Abschreibungssätze zur Ermittlung des Disagios (zur Berücksichtigung der Ausfall- und Zinsänderungsrisiken bei Aktiven „normaler Größenordnung“ wie auch im Diversifikationsgebot) bei den heutigen knappen Eigenkapitalverhältnissen im Kreditgewerbe kaum ein Institut zu finden sein würde, das nicht ständig am Rande der Unterdeckung seines Liquiditätsstatus lebte. Viele Kreditinstitute müßten die Unterdeckung des Liquiditätsstatus zu ihren konstitutiven Merkmalen zählen. Indessen, empirische Tests sind weder geeignet, schlüssig nachzuweisen, daß die Kreditinstitute zu wenig Eigenkapital haben, noch auch

daß die gewählten Abschreibungssätze „falsch“ sind. Sie geben nicht die Möglichkeit, die „richtigen“ Rechensätze und die „richtige“ Einteilung in Risikoklassen zu finden. Der Befund der Simulation von Liquiditätsstatus aufgrund vorgefundener empirischer Handelsbilanzen hat den gleichen Fehler wie die oben schon kritisierte Ableitung der Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes aus den „Verhältnissen, wie sie nun einmal liegen“. In einem System, in dem es darauf ankommt, festzulegen, was im Urteil der Aufsichtsbehörde als ein im Hinblick auf das Ziel der Vermeidung des Maximalbelastungsfalles unzulässiges Gesamtrisiko angesehen werden soll, kann der Rekurs auf die Angemessenheit bestimmter Rechensätze zur Erzielung ausgeglichener Einlegerschutzbilanzen unter den gegebenen Verhältnissen nur in die Irre führen. Proberechnungen geben ganz sicher Anhaltspunkte, wo Schwächen und Unausgeglichheiten liegen. Sie tragen insofern dazu bei, dem Aufsichtsamte, welches vom Gesetzgeber den Auftrag erhalten hat, nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen, wann die Solvenz der Kreditinstitute als gesichert angesehen werden kann, zu einer Kollektion erhellender Beispiele zu verhelfen. Sie ersetzen jedoch nicht das pflichtgemäße Ermessen. Sie ersparen es dem Aufsichtsamte nicht, sich sein eigenes Urteil über die in Vermögensgegenständen unterschiedlicher Art und Größenordnung involvierten Risiken zu bilden. Die Feststellung, daß es dafür keine „Formel“ geben wird, ist so unbequem wie unabweisbar: Die Schätzung von involvierten Risiken ist ein Bewertungsvorgang. Sie ist ein Werturteil der das Risiko schätzenden Instanz.

cc) Kritische Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Regeln

Allein in der Absicht, beispielhaft zu zeigen, in welche Richtung etwa Modifikationen des Konzepts eines gewerbepolizeilich vorzuschreibenden Liquiditätsstatus gehen könnten, seien hier einige Bemerkungen gemacht, die durch „erhellende Beispiele“ in den Tests angeregt wurden. Soweit sie die Änderung der Abschreibungssätze betreffen, gehen sie in Richtung auf eine höhere Einschätzung des potentiellen Liquidationswertes verschiedener Aktiva, also in Richtung auf eine etwas größere Freiheit in der Anlagepolitik. Aber das ist unbeabsichtigt. Die Modifikationen ergaben sich aus Überlegungen darüber, wie die Vielfalt der zu erwartenden Liquidationsdisagios, zwar nach wie vor zu Disagio-Klassen vergrößert, aber doch etwas differenzierter abschätzbar („erreichbar“) gemacht werden könnte.

Wir halten folgende Modifikationen für nützlich:

1. Man darf nicht übersehen, daß die von Stützel entworfene Regelung nur auf die Berücksichtigung des Bonitäts- und des Zinsänderungsrisikos abstellt. Andere Differenzierungen (mit Ausnahme der Unterscheidung von Kreditnehmern mit und ohne Steuerhoheit) kommen nicht vor. In dieser Richtung erscheint der Ansatz verbesserungsfähig.

So werden alle Geldforderungen, mit Ausnahme der Forderungen gegen die Notenbank und gegen inländische Rechtsträger mit Steuerhoheit sowie von ihnen unmittelbar verbürgte Forderungen gleichbehandelt. Eine Unterscheidung zwischen verbrieften und unverbrieften Forderungen fehlt, Besicherungen werden nicht berücksichtigt. Hypotheken und andere Realkredite unterliegen dem gleichen Abschreibungszwang wie ungedeckte Personalkredite. Das erscheint im Hinblick auf den Zweck der Vorsichtsabschreibungen, das mögliche Abtretungsdisagio bei einer durch den Eintritt des Maximalbelastungsfalles erzwungenen Realisierung in die Bewertung dieser Vermögenspositionen aufzunehmen, nicht ganz sachgerecht. Denn ein Darlehen gegen Bestellung einer Hypothek wird sich leichter und mit einem geringeren Disagio abtreten lassen als ein ungedeckter Personalkredit. Deshalb sollten langfristige Ausleihungen gegen Grundpfandrechte nur einer ermäßigten pauschalen Vorsichtsabschreibung für Ausfallrisiken unterworfen werden.

2. Außerdem sollten langfristige Ausleihungen gegen Grundpfandrechte bei der Berechnung des Gesamtobligos einzelner Kunden außer Ansatz bleiben, wenn sie gegen angemessen viele Grundpfandrechte aus voneinander unabhängigen Grundstücken gewährt wurden (und wenn gewährleistet ist, daß die Beleihungswerte materiell einzeln geprüft sind). Anlaß zu diesem Änderungsvorschlag gab das Beispiel eines Bankkunden, einer Siedlungsgemeinschaft, die mit über Darlehen gegen Bestellung von Hypotheken mit einem Gesamtbetrag von rd. 5 Mio. DM einer der größten privaten Kreditnehmer des Instituts war. Da das Gesamtobligo dieser Siedlungsgemeinschaft über 100 % der Nettohaftungsreserve ausmachte, mußten nach Stützels Vorschlag diese Forderungen zu über 50 % abgeschrieben werden, obwohl es sich, wirtschaftlich gesehen, um über fünfzig verschiedene Kreditnehmer handelt und das mit den progressiven Einzel-Vorsichtsabschreibungen für Bonitätsrisiken bezweckte Diversifikationsangebot eingehalten ist.

3. Es sollten aber auch debitorische Konten eines Firmeninhabers, seiner Firma und seiner Familienangehörigen zu einem fiktiven Gesamtobligo zusammengefaßt werden, wenn angenommen werden darf, daß

hinter diesen Kreditgewährungen wirtschaftlich der gleiche Kreditnehmer steht. Eine solche Zusammenfassung kann für den Zweck des Liquiditätsstatus vertreten werden. Sollte der „wirtschaftliche Kreditnehmer“ insolvent werden, so ist mit dem Ausfall sämtlicher in seinem Interesse aufgenommenen Kredite und Darlehen zu rechnen. Die Zusammenfassung wirtschaftlich zusammengehörender Kredite zu einem fiktiven Großengagement ist deshalb im Interesse einer den mutmaßlichen Risiken entsprechenden progressiven Einzel-Vorsichtsabschreibung geboten.

4. Die Behandlung aller Geldforderungen mit einer einheitlichen Vorsichtsabschreibung für Bonitätsrisiken ist unbefriedigend. Man nehme etwa das Beispiel der Nostroguthaben der Sparkassen bei den Girozentralen. Solche Nostroguthaben und Termingelder der Sparkassen bei den zuständigen Girozentralen könnten ebenso wie Forderungen gegen die Notenbank, Forderungen gegen inländische Rechtsträger, die über Steuerhoheit verfügen, und Forderungen, die unmittelbar von einer dieser Stellen verbürgt sind, vom Abschreibungszwang für Ausfallrisiken ausgenommen werden. Sie sind zwar nicht unmittelbar von einem Rechtsträger mit Steuerhoheit verbürgt, ein annähernd gleichwertiger Haftungszug liegt jedoch vor. Hinsichtlich der Vorsichtsabschreibungen für Zinsänderungsrisiken sind jedoch diese Forderungen gegenüber der Girozentrale wie sonstige Festgelder und alle anderen langfristigen Engagements ohne Zinsänderungsmöglichkeit zu behandeln.

5. Die pauschale Behandlung aller Geldforderungen führt auch bei der Bewertung von festverzinslichen Wertpapieren zu Ergebnissen, die nicht ganz sachgerecht erscheinen. Nach der vorgeschlagenen Regelung unterliegen sie sowohl den pauschalen als auch den progressiven Einzel-Vorsichtsabschreibungen für Bonitätsrisiken. Man nehme etwa den Fall eines Kreditinstituts, welches am Stichtag des Liquiditätsstatus mehr als das Doppelte seiner Nettohaftungsreserve an festverzinslichen Wertpapieren eines Emittenten im Portefeuille hatte. Nach den gegebenen Regeln müßten diese Werte voll abgeschrieben werden. Nun handelt es sich aber um an der Börse notierte Werte. Es scheint uns deshalb für die amtlich notierten Rentenwerte nur die pauschale, nicht aber die progressive Einzel-Vorsichtsabschreibung für Bonitätsrisiken anzuwenden zu sein. Mit der Börsenzulassung kann eine ausreichende Besicherung, insbesondere bei Pfandbriefen, angenommen werden. Für die im „Verzeichnis der bei der Deutschen Bundesbank beleihbaren Wertpapiere“ aufgeführten Rentenwerte sollte der Satz der pauschalen Vorsichtsabschreibungen für Ausfallrisiken — entsprechend der Ermäßigung bei den bundesbankfähigen Wechseln — auf 2,5 % gesenkt werden.

6. Die festverzinslichen Wertpapiere sind auch einem erheblichen Kurs- bzw. Zinsänderungsrisiko ausgesetzt. Dieses Zinsänderungsrisiko berücksichtigt Stützel, indem er „alle Forderungen, verbrieft oder unverbrieft, deren Restlaufzeit über ein halbes Jahr beträgt“, vorsichtshalber auf den Wert abschreibt, „der sich bei finanzmathematisch korrekter Bewertung unter Berücksichtigung ihres Eigenzinses (Nominalzinses), ihrer Restlaufzeit und des vereinbarten Rückzahlungskurses bei einem Diskontierungssatz von 9 % ergibt“²⁸. Der Diskontierungszins ist hier der „Marktzins“ in der vorsichtigen Einschätzung der Bankaufsichtsbehörde. Bei börsengängigen Rentenwerten könnte man sich überlegen, ob nicht — weniger vorsichtig — der Marktzins am kurzfristig zurückliegenden Stichtag des Status genommen werden könnte. Auf diese Weise ergäbe sich fast immer ein höherer Ansatz im Liquiditätsstatus, und das selbst dann, wenn man zu diesem „Diskontierungszins“ einen Zuschlag von sagen wir $1/2$ % zur Berücksichtigung der Kurssenkungstendenz wegen des Verkaufs des zu bewertenden Postens Rentenwerte macht.

7. Im Grunde ist Stützels Vorschlag, Beteiligungstitel auf die Hälfte ihres Zeitwertes abzuschreiben, zuzustimmen. Denn falls das Kreditinstitut bei Eintritt des Maximalbelastungsfalles Beteiligungen veräußern muß, wird es in seiner Lage Abtretungsdisagios in etwa dieser Größenordnung schon allein wegen der möglicherweise geringen Anzahl potentieller Interessenten hinnehmen müssen. Dieser Grundsatz muß aber wohl verlassen werden bei börsengängigen Aktien und schlank zu handelnden sonstigen Beteiligungstiteln. Wo ein breiter Markt mit vielen potentiellen Käufern zur Verfügung steht und wo auch eine größere Beteiligung bei geeigneter Stückelung leichter unterzubringen ist, kann man mit einem erheblich geringerem Abschlag auskommen. Man könnte vorschlagen, börsengängige Dividendenwerte nicht mit 50 %, sondern mit 75 % der am Bilanzstichtag an der Börse festgestellten Kurswerte in dem Liquiditätsstatus anzusetzen. Diese Frage hat eine besondere Bedeutung für alle jene Kreditinstitute, die üblicherweise größere Aktienportefeuilles halten. Bei ihnen kann die Anwendung eines Abschreibungssatzes von 50 % im Liquiditätsstatus schon allein zum annähernden Verzehr der vorhandenen Nettohaftungsreserven führen.

8. Wenn man, wie von Stützel vorgeschlagen, von der Handelsbilanz ausgeht, werden die Einzelpositionen mit ihrem jeweiligen Buchwert zum Ausgangspunkt der Bewertung genommen. In dem Liquiditätsstatus ist aber u. E. bei Forderungen vom Nennbetrag auszugehen. Das wird be-

²⁸ Vgl. *Stützel*, W., *Bankpolitik . . .*, a.a.O., S. 44.

sonders deutlich bei der Bewertung kurstragender Forderungstitel (wie etwa Industrieobligationen) im Portefeuille der Bank. In der Handelsbilanz wird bei der Bewertung dieser Papiere von den Anschaffungskosten ausgegangen. Für den Zweck des Liquiditätsstatus ist es aber gleichgültig, zu welchen Kursen sie gekauft werden. Hier kommt es lediglich darauf an, zu welchen Kursen sie bei Eintritt des Maximalbelastungsfalls veräußert werden könnten. Bei der vorgeschlagenen finanzmathematischen Berechnung dieses Wertes ist offenbar vom Nennbetrag auszugehen und nicht vom Buchwert der Jahresbilanz.

Ebenso muß berücksichtigt werden, daß, aus welchen Gründen auch immer, z. B. wegen Unterverzinslichkeit, bei einigen Positionen in den Handelsbilanzen vergangener Jahre Abschreibungen vorgenommen wurden, die aus den Buchwerten der vorliegenden Jahresbilanz nicht ersichtlich sind. Man nehme z. B. unterverzinsliche Namensschuldsscheine der Deutschen Bundespost, die in der Jahresbilanz niedriger als zum Nennbetrag ausgewiesen werden. Da die Unterverzinslichkeit im Liquiditätsstatus schon durch die Vorsichtsabschreibung für Kursrisiken durch Abzinsung mit 9 % berücksichtigt ist, müßte hier stets vom Nennbetrag ausgegangen werden.

9. In den von Stützel vorgeschlagenen Liquiditätsstatus gehen nur die in der Handelsbilanz aktivierten Vermögensgegenstände ein. Wir hatten oben schon gesehen, daß auch das potentielle Vermögen etwa aus Haftungszusagen Dritter berücksichtigt werden müßte.

Es wäre an dieser Stelle zu erwägen, ob man nicht auch Eventualverbindlichkeiten in den Liquiditätsstatus einbeziehen sollte. Nach der von Stützel vorgeschlagenen Konzeption bleiben sie unberücksichtigt. Bei Eintritt des Maximalbelastungsfalles kann damit gerechnet werden, daß ein Teil der Eventualverbindlichkeiten zu begründeten Verbindlichkeiten wird. Man könnte deshalb vorschlagen, eigene Ziehungen im Umlauf, Verbindlichkeiten aus Bürgschaften, Wechsel- und Scheckbürgschaften, Eventualverpflichtungen aus Gewährleistungsverträgen sowie Indossamentverbindlichkeiten aus Wechseln und Auslandsschecks in dem Liquiditätsstatus zu passivieren. Diesen in der Handelsbilanz nicht erscheinenden Passiva wären dann im Liquiditätsstatus die entsprechenden Eventualforderungen gegenüberzustellen. Auf diese Eventualforderungen wären die üblichen Sätze für Vorsichtsabschreibungen und Sonderabschreibungen anzuwenden, wobei das bilanzierende Institut in der Wahl der Zurechnung der Eventualforderungen zum Gesamtbligo einzelner Schuldner frei wäre, sofern ein eventueller Regreß sich gegen mehrere

Personen richten könnte. Da es für Eventualforderungen kein Zinsänderungsrisiko gibt, ist eine entsprechende Abschreibung nicht erforderlich.

10. Bei der Berechnung der Nettohaftungsreserve sollte der Wert der Dritten verpfändeten Gegenstände und Forderungen nur dann von den Aktiva abgesetzt werden, wenn der durch diese Verpfändung eingeräumte Kredit auch in Anspruch genommen wurde. Man nehme etwa als Beispiel, daß ein Kreditinstitut für die Einräumung einer Kreditlinie Wertpapiere im Kurswert von rd. 2 Mio. DM und Ausgleichsforderungen in Höhe von nominal rd. 1,5 Mio. DM verpfändet hatte, den Kredit aber nur mit dem vertraglichen Mindestbetrag von DM 200 in Anspruch genommen hatte. Bei der Berechnung der Nettohaftungsreserve in der von Stützel vorgeschlagenen Form müßten die verpfändeten Werte von dem haftenden Vermögen abgesetzt werden.

11. Schließlich sei noch bemerkt, daß durchlaufende Kredite mit nur treuhänderischer Haftung keinerlei Vorsichtsabschreibungen veranlassen sollten. Sie sind mit ihrem Nennbetrag zu aktivieren und zu passivieren.

dd) Zu einigen möglichen Mißverständnissen²⁹

Man könnte kritisch bemerken, es seien zwar die Auszahlungsansprüche aus dem Passivgeschäft berücksichtigt, nicht hingegen die aus Kreditzusagen. Das ist richtig, denn wir gingen soeben beim Ansatz der Maximalabzüge (= Schulden) aus Vereinfachungsgründen von der Handelsbilanz aus. Zuvor hatten wir jedoch immer auch die unabweisbaren Auszahlungsverpflichtungen aus Kreditzusagen mit berücksichtigt. Das könnte auch im Liquiditätsstatus leicht geschehen. Ob sich dabei am Ergebnis sehr viel ändern würde, läßt sich allerdings bezweifeln. Im Bankgewerbe werden nur relativ selten Kreditzusagen gegeben, die im strengen Sinne unabdingbar erfüllt werden müssen. Nur solche aber müßten im Maximalbelastungsfall berücksichtigt werden.

Man könnte auch meinen, der Liquiditätsstatus berücksichtige nicht, daß werbende Depositenbanken auch im Passivgeschäft laufende Einzahlungen haben. Bei voller Einsicht in die Natur des Maximalbelastungsfalles ist jedoch klar, daß es nur noch Auszahlungen, hingegen keine Ein-

²⁹ Den kritischen Einwendungen, die bisher gegen die Berücksichtigung des Maximalbelastungsfalles in Liquiditätsregeln für Kreditinstitute und gegen die Konstruktionsmerkmale solcher Liquiditätsregeln gemacht wurden, widmet sich besonders ausführlich *Hoffmann, H., Dispositionsregeln zur Solvenzicherung von Depositenbanken, Diss. Saarbrücken 1967.*

zahlungen im Passivgeschäft mehr gibt. Aus Berichten über Bankkrisen der Vergangenheit kann man nun entnehmen, daß in mehreren Krisenfällen (1911 Marokkokrise, 1914 Kriegserklärung) bestimmte Einlegergruppen trotz allem ihr Geld brachten³⁰. Aber das waren Situationen, in denen nicht Insolvenzerwartungen, sondern Kriegspsychose der Anlaß der Abzüge war. Die Abzüge hatten ihre Ursache nicht in der Furcht, die Einlagen zu verlieren, sondern in der Furcht, bei späterer Abhebung nichts oder nur weniger Lebenswichtiges einkaufen zu können. Fälle also, denen man verteidigungspolitisch angemessen mit einem Moratorium oder einer Besteuerung der vorfälligen Auszahlung beikommt, die aber außerhalb des Bereichs gewerbepolizeilicher Insolvenzversicherung liegen.

b) Der Belastungskoeffizient der Commission Bancaire Belgique

Die Arrêté de la Commission Bancaire instituant un coefficient de fonds propre vom 5. 10. 1965 enthält ein Liquiditätssicherungsmodell für die belgischen Banken, das in seinen Grundgedanken in die hier vertretene Richtung geht. Jedoch hat es gegenüber dem Modell der Einlegerschutzbilanz entscheidende Nachteile.

Zunächst verweist die Commission Bancaire in der Begründung selbst darauf, daß sie zwar auch das Zinsänderungsrisiko in ihre Überlegungen hätte einschließen müssen, daß sie sich aber zunächst auf die Berücksichtigung des Bonitätsrisikos beschränkt habe. Das System der Commission Bancaire enthält aber eine Diversifikationsregel.

Die belgischen Banken ermitteln regelmäßig einen Belastungskoeffizienten, in dessen Zähler die nach den Vorschriften der Arrêté ermittelten Disagios, in dessen Nenner die Verbindlichkeiten eingehen. Rechenbasis für Zähler und Nenner ist die Durchschnittsbilanz der letzten zwölf Monate (was ein systematischer Fehler ist; da die Liquiditätsvorsorge zukunftsgerichtet ist, spielt der Ausgleich monatlicher Schwankungen hier eine geringere Rolle als die Verwendung des jeweils jüngsten Status). Aus den Durchschnittsbeständen der Aktivpositionen werden mit Hilfe in der Arrêté angegebener Sätze die Disagios ermittelt. Die Sätze liegen zwischen 75 % für die Einschätzung der Commission am schlechtesten verwertbaren Aktiven bis zu 2 % für kurzfristig terminierte

³⁰ Es waren Einlagenbestandsrückgänge zu verzeichnen, erhöhten Abflüssen standen aber gleichwohl Zuflüsse gegenüber. Vgl. *Stucken*, R., Liquidität . . ., a.a.O., S. 54 ff. und S. 61/62, S. 62 Fußnote 40.

Nostroguthaben. In den Nenner geht die durchschnittliche Summe der Fremdpassiva ein.

Die Diversifikationsregel — auch hier technisch mit den Bonitätsabschreibungen verbunden — sieht eine Erhöhung der Bonitätsdisagios um die Hälfte bei allen Großengagements wie auch bei Krediten an Schuldnergruppen vor, die als einheitliches Gesamtrisiko (Branchenrisiko) aufgefaßt werden müssen. Bezüglich dieser Schuldnergruppen geht die Commission über die Diversifikationsregel der Einlegerschutzbilanz hinaus. Großengagement und Kreditgruppen einheitlichen Risikos liegen vor, wenn sie 20 % der Bilanzsumme übersteigen.

Je nach der Höhe des Belastungskoeffizienten wird den Banken ein Mindest-Eigenkapital vorgeschrieben. Es beträgt $\frac{1}{7}$ des in Prozent ausgedrückten Belastungskoeffizienten, mindestens 5 % der Bilanzsumme.

Classement	Belastungskoeffizient in %	Mindest-Eigenkapital in % der Bilanzsumme
1. Klasse	35	5
2. Klasse	42	6
3. Klasse	49	7
.....
11. Klasse	98	14
12. Klasse	105	15

Faßt man allein die Höhe der Disagio-Sätze ins Auge, so scheint die belgische Regelung sehr scharf zu sein. So wäre zur Berücksichtigung des Bonitätsrisikos allein bei Akzeptkrediten in der Größenklasse unter 20 % der Bilanzsumme mit einem Disagio in Höhe von 50 % des Buchwertes zu rechnen, bei Akzeptkrediten über 20 % der Bilanzsumme mit 75 %. Bei Großdebitoren wären als Disagio 112,5 % des Buchwertes in den Belastungskoeffizienten einzustellen. Das allein zeigt schon, daß die vorgeschriebenen Sätze nicht unmittelbar die geschätzten Abschläge bei Verwertung sein können. Die umständliche und weit weniger als eine Regelung vom Typ des Liquiditätsstatus einleuchtende Gesamtkonstruktion,

- die nicht Verwertungserlöse und Verbindlichkeiten oder (gleichwertig) Disagios und Eigenkapital, sondern Disagios und Verbindlichkeiten im Belastungskoeffizienten gegenüberstellt
- und die über diesen „überkreuzgehenden“ Koeffizienten auf das Mindesteigenkapital kommt,

führt aber in einer überschläglichen Proberechnung zu einem quantitativ vergleichbaren restriktiven Effekt. Man sieht das unmittelbar ein, wenn man die Siebtelung des Belastungskoeffizienten als Übersetzungsverhältnis zwischen etwa den Stützenschen und den belgischen Disagio-Sätzen interpretiert. Das belgische Modell der Liquiditätssicherung kann im ganzen nur als eine weniger vollständige und weniger elegante Variante der Maximalbelastungsregeln angesehen werden. Interessant ist es aber als ein Modell, das seit längerer Zeit praktisch angewendet wird.

c) Liquiditätssicherung mit ausgegliedertem Diversifikationsgebot

Geht man von der durch das KWG gegebenen Rechtslage aus, so kann man überlegen, ob nicht die in § 13 gegebenen Regeln für die Aktivdiversifikation ausreichen. In diesem Falle könnte man den Liquiditätsstatus ohne die Sonderabschreibungen aus Gründen der Diversifikation als jenes Konvolut von „Grundsätzen“ ansehen, nach denen das Bundesaufsichtsamt im Regelfall beurteilt, ob ein Kreditinstitut eine hinreichende Liquiditätspolitik betreibt, m. a. W. ob es genügend Eigenkapital (§ 10 KWG) hat, um die eingegangenen Liquiditätsrisiken (§ 11 KWG) zu decken. Man könnte sich auch die Frage stellen, ob nicht auch die „Anlagefinanzierungsregel“ des § 12 KWG ohne störenden Bruch neben das in den Grundsätzen verankerte Prinzip der hinreichenden Deckung der Verlustrisiken durch haftendes Eigenkapital paßt.

(1) Man muß sich vor Augen halten, daß das Diversifikationsgebot des § 13 KWG (wir behandeln hier nur die Absätze (3) und (4) anders konstruiert ist als das Diversifikationsgebot des Liquiditätsstatus. Absatz (3) knüpft das Gesamtvolumen der Großkredite an das gesamte Kreditvolumen. Eine unmittelbare Beziehung zum vorhandenen haftenden Eigenkapital besteht nicht. Insofern trifft die Bestimmung dieses Absatzes nicht den Kern der Sache. Anders der Absatz (4), der bestimmt, daß der einzelne Großkredit den Betrag des haftenden Eigenkapitals nicht übersteigen soll. Absatz (3) geht an der Sache vorbei, weil Diversifikationsgebote den Fall des bedeutenden Einzelausfalls treffen müssen. Für das Gesamtrisiko des Großkreditvolumens kann im Ansatz von Disagios für das gesamte Kreditrisiko schlechthin Sorge getragen werden. Es handelt sich ja in beiden Fällen um gemischte Gesamtrisiken, um Gesamtrisiken, deren Teile durch unterschiedliche Ursachen effektiv werden. Absatz (4) ist hingegen insofern befriedigend formuliert, als er das einzelne Großengagement zu dem haftenden Eigenkapital in Beziehung

setzt. Allerdings leistet die Vorschrift nicht das gleiche wie das Diversifikationsgebot des Liquiditätsstatus. Faßt man den oben (unter S. 282 f.) gegebenen Katalog der möglichen Konstruktionen von Aktivdiversifikationsregeln wie beabsichtigt als einen Katalog auf, der von den weniger sachgerechten zu den sachgerechteren Lösungen führt, dann sieht man den Unterschied ohnehin. § 13 (3) steht im Katalog weit oben. § 13 (4) folgt. An „bester Stelle“ steht die Diversifikationsregel des Liquiditätsstatus. § 13 (4) fehlt das mit zunehmender Kreditgröße zunehmende Gewicht der Eigenkapitalanforderung. Er ist zu starr. Und er ist u. E. nicht streng genug, weil er die Vorsorge auf den Fall beschränkt, daß gerade nur ein Großengagement ausfällt. Kommt nur ein zweites mäßig großes hinzu, dann versagt die Regel. Kommt man, wie wir, von aufsichts wegen zu dem Urteil, es sei notwendig, bessere Vorsorge zu treffen als § 13 (4) gebietet, so liegt der Gedanke nahe,

- nicht wie oben zunächst proponiert das Diversifikationsgebot des § 13 (4) KWG neben Grundsätzen in Form eines Liquiditätsstatus ohne Diversifikationsregel anzuwenden,
- sondern den § 13 (4) KWG durch in den Liquiditätsstatus integrierte Sonderabschreibungen auf Großengagements und Kreditgruppen einheitlichen Risiken zu ergänzen.

(2) § 12 KWG über die Anlagen in Grundbesitz, Schiffen und Beteiligungen ist vom Gesetzgeber, wie wir schon sahen, als Finanzierungsregel auf der Grundlage der Fristenkongruenz (Goldene Bankregel) intendiert. Wir hatten oben bemerkt, daß man diese Vorschrift auch zwanglos als ein Teilstück aus einem Liquiditätsstatus interpretieren könnte. Das würde aber bedeuten, daß § 12 diese Vermögenswerte als überhaupt nicht verwertbar behandelt. (Sie verzehren das „Eigenkapitalkontingent“ in Höhe ihres jeweiligen Buchwertes.) Diese Interpretation ist dann nützlich, wenn neben den § 12 KWG Grundsätze gemäß § 10 und § 11 KWG treten, die die Aufstellung des Liquiditätsstatus fordern. In diesem Zusammenhang zeigt die Interpretation nämlich, daß die Anlagen in Grundbesitz, Schiffen und Beteiligungen zweimal, und zwar in verschiedenem Grade, gegen das „Eigenkapitalkontingent“ gesetzt werden. Da das jedoch einmal außerhalb und einmal innerhalb des Liquiditätsstatus geschehen würde, könnte das hingenommen werden.

d) Ergebnis

Wir kommen zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:

Wenn den hier ausgebreiteten Schlußfolgerungen Gewicht beigemessen wird, könnte eine Verbesserung des Liquiditätssicherungssystems des Kreditwesengesetzes erreicht werden

— *de lege lata*

- (1) durch Aufgabe der nicht sachgerechten Grundsätze II und III des Bundesaufsichtsamtes
- (2) durch Aufgabe der gemessen an einem geschlossenen Konzept wie dem Liquiditätsstatus als unbefriedigende Teillösung zu bezeichnenden Grundsätze I und I a des Bundesaufsichtsamtes
- (3) durch Bekanntmachung neuer Grundsätze gemäß § 10 und § 11 KWG unter Verwendung des Modells des Liquiditätsstatus.
(§§ 12 ff. bleiben bestehen, verlieren aber neben den neugefaßten Grundsätzen an Bedeutung.)

— *de lege ferenda*

- (1) durch Aufhebung der §§ 10, 11, 12 und 13 Absatz (3) und (4)
- (2) durch Einführung eines umfassenden Liquiditätssicherungsparagraphen folgenden Inhalts in das KWG:
„Die Kreditinstitute haben zum Schutze ihrer Gläubiger, besonders der Einleger, vor Vermögensverlusten gegenüber dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen den Nachweis hinreichender Liquiditätsvorsorge regelmäßig zu führen. Das Bundesaufsichtsamt macht nach Anhörung der Bundesbank Grundsätze für die Aufstellung eines Liquiditätsstatus bekannt, nach denen dieser Nachweis zu führen ist.“
- (3) durch Einfügung von Vorschriften über die Sanktionen, die sich an das Versäumnis, den Nachweis hinreichender Liquiditätsvorsorge zu führen und an den Nachweis nicht hinreichender Liquiditätsvorsorge knüpfen. Welche Sanktionen vorzusehen wären, kann hier offen bleiben.