

Schutzzweck und Aufsichtseingriffe

Über den Run auf die Bankschalter und seine Verhinderung*

Von Hans J. Krümmel, Bonn

Es gibt seit jeher eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen den Diskussionen, die den Änderungsgesetzen zum Kreditwesengesetz vorausgehen, und jenen, die sich in wissenschaftlichen Veröffentlichungen zu Grundfragen der Bankenaufsicht niederschlägt. Die Diskussionen im Umkreis von KWG-Novellen sind stets deutlich geprägt von zeitnahen „brennenden“ Problemen. Ihr Ausgangspunkt ist häufig der eklatante, durch laufende Erträge und stille Reserven nicht mehr verschleierte Vermögensverlust bei Banken, selten die aus ständiger Aufsicht folgende Reformidee. Dies allein schon macht bis zum gewissen Grade verständlich, daß Novellierungsdebatten ganz überwiegend um einzelne, zur Lösung des jeweils brennenden Problems vorgeschlagene Elemente des Aufsichtssystems, nicht aber um das System als Ganzes geführt werden. Eingriffsrechtfertigung und Regelungsnotwendigkeit werden nicht analytisch, die Entsprechung zwischen Aufsichtsziel und Eingriffsinstrumenten wird eher locker behandelt. Die Auswirkungen von Normänderungen auf Interessentengruppen und die politische Machbarkeit haben einen höheren Rang. Kurz: Vom „brennenden Problem“ (mangelhafte Durchschaubarkeit der Kreditrisiken in verflochtenen Banken, Kursverluste aus offengehaltenen Devisenpositionen, Zinsänderungsrisiken bei stärkerer Volatilität der Zinsen an nationalen und internationalen Kreditmärkten) zum Eingriffsinstrument (Kapitalkonsolidierung, Grundsatz Ia BAKred, Verlautbarung des BAKred über Zinsänderungsbilanzen) führt der Weg an der Reflexion über das ganze Aufsichtssystem vorbei.

Solche Reflexionen muß man überwiegend in der wissenschaftlichen bankpolitischen Literatur suchen. Wir wollen zwei Anlässe nutzen,

- den Umstand, daß *Wolfgang Stützel* „Bankpolitik – heute und morgen“, damals wie heute ein Schlüsseltext der bankpolitischen Regelungstheorie, vor gerade zwanzig Jahren erschienen ist¹

* Der Verfasser widmet diesen Aufsatz *Wolfgang Stützel* zum 60. Geburtstag am 23. Januar 1985.

- und die gegenwärtig hierzulande und in den USA gleichermaßen geführte Debatte über den direkten Einlegerschutz,

um von einem speziellen Oberziel der Bankenregulierung ausgehend – nämlich der im öffentlichen Interesse liegenden Sicherung der Funktionsfähigkeit des gesamten Kreditgewerbes in nur dem Bankwesen eigenen Sonder-situationen – über die Konsequenzen für die Konstruktion von Aufsichtsinstrumenten nachzudenken.

I. Ordnungskonforme Schutzzwecke

Gewerbepolizeiliche Eingriffe sind ordnungspolitisch rechtfertigungsbedürftig. Gerechtfertigt sind sie, wenn sie mit verhältnismäßigen Mitteln schutzwürdige und schutzbedürftige Interessen befriedigen, die im Rang dem öffentlichen Interesse der Erhaltung der Gewerbefreiheit vorgehen. Es gibt für die Gewerbepolizei im Kreditwesen zwei Schutzzwecke, die ein überwiegendes öffentliches Interesse haben könnten:

- Schutz der Gläubiger von Kreditinstituten vor Vermögensverlusten aus ihren Bankgeschäften (über den rechtlichen Schutz hinaus, den Gläubiger von Nichtbanken genießen)
- Schutz der „Wirtschaft“ (der Gemeinschaft der Rechtsgenossen) vor Störungen des Vermögensverkehrs durch Funktionsunfähigkeit des Kreditgewerbes als einem seiner wesentlichen Träger.

Ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem speziellen Schutz von Bankgläubigern vor Vermögensverlusten aus ihren Bankgeschäften ist immer wieder aus sozialpolitischem Gesichtswinkel gesehen worden. Man findet Hinweise darauf im bankpolitischen Schrifttum². Im geltenden Kreditwesengesetz und auch in dem vorliegenden Novellenentwurf gibt es indessen keine einzige Vorschrift, die isolierbar auf den Schutz eines sozialpolitisch abgegrenzten Kreises von Bankgläubigern oder Bankeinlegern

¹ *Wolfgang Stützel* stellte dem Bundesminister für Wirtschaft im Jahre 1964 ein umfangreiches Gutachten über die „Aufgaben der Banken in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik und die demgemäß anzustrebende Organisation des Bankenapparates“ zur Verfügung. Sein Buch: „Bankpolitik – heute und morgen“, Frankfurt 1964, ist die Zusammenfassung der Analysen und Ergebnisse des großen Gutachtens. Wir zitieren im Folgenden stets: Bankpolitik, mit der angezogenen Textziffer in der Klammer.

² Bankpolitik (53); *Mayer, Helmut*, Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Band 51 der Reihe „Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1981, S. 38; Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über eine Einlagensicherung, Bundestagsdrucksache V/3500, Abschnitt V der Kurzfassung.

gerichtet ist. Wenn die Regeln für die Erlaubnis und die Rücknahme der Erlaubnis des Geschäftsbetriebes und die Strukturnormen (um nur jenen Normenkreis anzusprechen, den wir in unseren Überlegungen vor Augen behalten) gläubigerschützend wirken, dann für alle Bankgläubiger schlechthin; nicht aber für jene, die besonders schutzbedürftig sein mögen, weil sie einkommens- und vermögensschwach, urteilsschwach in wirtschaftlichen Dingen oder aus ihren Verhältnissen zwingend uninformiert sind. Ein Bankaufsichtsrecht, gerichtet auf den sozialpolitisch motivierten Gläubigerschutz, wäre anders zu konstruieren als das vorliegende. Es müßte vor allem darauf geachtet werden, daß Eingriffsinstrumente und ihr Einsatzniveau in ihren Kosten und in ihrer Wirkung auf die engere Zielgruppe der (verkürzt ausgedrückt) „Kleineinleger“ abgestimmt sind. Zu prüfen, ob direkter Verlustausgleich durch Sicherungseinrichtungen oder Depositenversicherung, ob Konkursprivilegien für Kleineinleger ausreichen, wäre nicht ohne Aussicht. Wir werden den sozialpolitisch abgegrenzten Gläubigerschutz – einen bedenkenswerten Fall überwiegenden und ordnungskonformen Schutzzwecks – aber hier nicht weiter verfolgen.

Ein überwiegendes Interesse an einem speziellen Schutz von Bankgläubigern insgesamt könnte ansonsten nur noch gesehen werden, wenn sich Bankgläubiger in ihren Bankgeschäften einem besonderen Vermögensverlustrisiko gegenübersehen, welches über die im Vermögensverkehr mit anderen Schuldnern als den Banken vorkommenden Risiken nach Ursache oder Umfang hinausgeht und durch sachgerechte Anlageentscheidung des Gläubigers nicht vermieden werden kann. Dies kommt indessen nicht in Betracht, weil es Bankgläubigern wie auch jedem anderen Gläubiger hierzulande rechtlich und tatsächlich freisteht, „Geld nur unter der vertraglichen Bedingung auszuleihen, daß der Schuldner ausreichende Informationen über seine Lage gibt und die dem Gläubiger angemessen erscheinenden Sicherheitsvoraussetzungen erfüllt. Besondere Risiken bei einer Schuldnergruppe geben somit für sich noch keinen hinreichenden Grund, die Gläubiger dieser Gruppe durch Sonderregelungen besonders zu schützen“³. Das Marktangebot an Anlagemöglichkeiten erlaubt die Wahl unter Anlagen verschiedenen Risiko- und Chancengehalts. Der Anleger kann überdies wenigstens mit allen jenen potentiellen Schuldnern, die in ihm einen günstigen Financier sehen, über die Konditionen verhandeln und damit Anlagerisiken und -chancen gestalten. Auch dann, wenn es besondere Risiken gäbe, die Gläubigern nur bei Kreditinstituten drohen, wäre wegen der tatsächlichen Freiheit der Gläubiger, sich auch für andere, außerhalb des Bankwesens liegende Anlagemöglichkeiten zu entscheiden, ein gewerbepolizeilicher Ein-

³ Bankpolitik (52).

griff nicht gerechtfertigt. Gleiches gilt, wenn bei Kreditinstituten das Verhältnis zwischen den Risiken, die sie eingehen, und dem Verlustausgleichspotential⁴, über das sie verfügen, besonders ungünstig wäre. Selbstinformation über die Kapitalverhältnisse der Kreditinstitute, denen man sein Vermögen anvertrauen will, gehört zur sachgerechten Vorbereitung der Anlageentscheidung. *Stützel*⁵ schreibt, Banken müßten „um ihre Einleger außer Gefahr zu halten, ähnlich wie Versicherungen die Risiken um ganze Größenordnungen breiter und sorgfältiger streuen als andere Unternehmen“, weil ihre Haftungsreserven besonders gering sind. Tun sie dies nicht ausreichend, so führt dies in einer Ordnung, in der Anlageentscheidungen frei und selbstverantwortet sind, ebenfalls noch nicht zu einem überwiegenden öffentlichen Interesse an gewerbepolizeilichen Gläubigerschutzvorkehrungen im Kreditgewerbe. Beim Vermögenssicherungsinteresse von Mitgliedern der Gruppe der Bankgläubiger anzusetzen, führt insgesamt nicht auf einen ordnungskonformen Schutzzweck. Man muß ihn auf einem anderen und weiteren Felde suchen.

Dieses betrifft man mit der Überlegung, das Kreditgewerbe sei ein System, welches mit fast allen Rechtsgenossen in Geschäftsverbindung steht, das für deren Vermögenstransaktionen unerlässlich ist, das mit Krediten und Darlehen, mit Einlagen und Emissionen den Ausgleich ihrer Wirtschaftspläne unersetzbar erleichtert und so zur Sicherung ihrer Zahlungsbereitschaft beiträgt.

Zwar ist richtig, daß es auch andere Wirtschaftszweige gibt, deren Funktionieren von hohem öffentlichen Interesse ist. Dies reicht allerdings nicht hin, um die Rechtfertigungsfähigkeit von Eingriffen im Bankwesen zu bestreiten. Hier wie in anderen Bereichen kommt es darauf an, zu welchem Ergebnis man bei der Rechtsgüterabwägung zwischen funktionssicherndem Eingriff und Gewerbefreiheit kommt. Wir gehen davon aus, daß sich Eingriffe zum Zweck der Funktionssicherung des Banksystems rechtfertigen lassen, Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit von Eingriff und Eingriffsfolge unterstellt.

Die Funktionsfähigkeit eines solchen für die Gemeinschaft der Rechtsgenossen wichtigen Systems kann nun auf verschiedene Weise gefährdet werden. So zunächst durch Vorgänge außerhalb der Ingerenz der Geschäftspolitik von Kreditinstituten, wie dies z. B. Krisen an internationalen Finanzmärkten und Fehler der Wirtschaftspolitik des eigenen Landes sein können.

⁴ Zum Begriff und zur Abgrenzung unter aufsichtspolitischem Blickwinkel vgl. *Krümmel, H. J.*, Bankenaufsichtsziele und Eigenkapitalbegriff, Frankfurt 1983, S. 105 ff.

⁵ Bankpolitik (49).

Solchen Ursachen durch Bankenregulierung beizukommen, ist offenbar ausgeschlossen. Wird dagegen das Kreditgewerbe als Ganzes in seiner Funktionsfähigkeit durch eine Ursache, die in ihm selbst, in seinen System-eigenschaften und seinem geschäftspolitischen Handlungsraum liegt, gefährdet, so kann man versuchen, dem mit gewerbepolizeilichen Mitteln abzuhelpen.

Ein solches, die Funktionsfähigkeit des ganzen Kreditgewerbes tangie-rendes Systemelement wird in der besonderen Art und Stärke der Gläubi-gerreaktion auf Informationen über negative geschäftliche Entwicklungen bei Schuldnerbanken gesehen.

Gelangen negative Informationen über einen Schuldner – seien sie zutref-fend oder nicht – an Gläubiger, so werden diese vernünftigerweise sogleich versuchen, ihren Vermögensanspruch gegen den Schuldner zu sichern, gleichviel ob dieser eine Bank oder ein anderes Unternehmen ist. Sie werden fällige Forderungen sofort abrufen, nicht prolongieren, keine neuen Einla-gen oder Darlehen geben, versuchen, womöglich noch Sicherheiten zu bekommen. Insoweit liegen noch keine bankspezifischen Ausprägungen von Gläubigerreaktionen vor. Sie können auch nicht darin gesehen werden, daß der Abzug von Einlagen durch einen Gläubiger – spricht er sich herum – bei den anderen Gläubigern der gleichen Bank die schlechte Nachricht als Aus-löser ersetzt. Dies ist grundsätzlich überall so, nicht nur bei Bankgläubi-gern. Vielmehr muß man die besondere Ausprägung der Gläubigerreaktio-nen gegenüber Banken darin sehen, daß es im Kreditwesen – anders als in anderen Wirtschaftszweigen – Bedingungen gibt, die die Übertragung von Gläubigerreaktionen auf negative Informationen über ein Kreditinstitut auf die Gläubiger anderer Banken wahrscheinlicher macht als anderswo. Es sind dies Bedingungen für den Eintritt des run-Falls, bei dem es zur Finan-zierungsverweigerung der Gläubiger aller Kreditinstitute kommt.

II. Anatomie des Run auf die Bankschalter

Setzt man, wie wir dies abgeleitet haben, einen Schutzzweck „Verhinde-rung des run auf die Schalter der Banken als eingriffserhebliche Ursache für eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Kreditgewerbes“, so richtet sich das Interesse zuerst auf die Auslöser für die Finanzierungsverweige-rung der Gläubiger einer Schuldnerbank, dann auf die Bedingungen für die Reaktionsübertragung. Erst daraus kann folgen, welche gewerbepolizei-lichen Regelungen im Bankwesen zweckgerichtet sind und wirksam sein können.

1. Einlagenabzüge bei einer Bank

Zur Finanzierungsverweigerung der Bankgläubiger, deren Formen wir oben aufgezählt haben und die wir nunmehr abgekürzt nur noch Einlagenabzug nennen wollen, kommt es, wenn sie aus Informationen über eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage ihrer Bank ableiten, ihre Forderung gegen die Bank sei nicht mehr so sicher wie sie dies bei ihrer Anlagenentscheidung unterstellten (Änderung im Risikoverhalten der Gläubiger zwischen der Anlagenentscheidung und dem Zugang „schlechter Nachrichten“ beiseitegesetzt).

Lag zuvor die Wahrscheinlichkeit einer Banksolvenz für den Gläubiger (in der allein und letztendlich er vom Verlust seiner Forderung gegen die Bank bedroht ist) unter einer Schwelle, die sich aus seiner Risikoneigung, seinem eigenen Verlustdeckungspotential und aus dessen relativer Bedrohung durch den Ausfall der Forderung gegen seine Bank bestimmt, so liegt sie nunmehr darüber.

Es erscheint uns notwendig davon auszugehen, daß „schlechte Nachrichten“ stets hinreichen, um Bankgläubiger zum Einlagenabzug zu bringen. Dies schon aus der Überlegung heraus, daß wir es bei der Verhinderung des runs auf die Schalter der Banken mit der Beeinflussung des Verhaltens aller Bankgläubiger, wenigstens aber der ungesicherten, zu tun haben und daß es aussichtslos ist, deren Reaktionsschwellen je einzeln zu bestimmen und zu berücksichtigen (und unsinnig, etwa eine durchschnittliche Reaktionschwelle bestimmen zu wollen, vor deren Erreichen ja schon gravierende Einlagenabzüge liegen können).

Nach der Erfahrung aus Bankfallissements und „Schieflagen“ handelt es sich bei den in Rede stehenden Informationen um Informationen über gefährdete Großkredite, über bedeutende Verluste aus kurs-(zins-)abhängigen Engagements oder um größere fraudulöse Vorgänge, nicht dagegen um Nachrichten über die andauernde Unrentabilität einer Bank⁶. Man kann daraus unmittelbar folgern, es sei äußerst unwahrscheinlich, daß Einlagenabzüge Reaktionen aus der Analyse publizierter oder dem Gläubiger eingereichter Bankbilanzen sein werden. Bildet sich der Großverlust in der Bankbilanz ab, dann ist es für den Versuch, durch Einlagenabzug vor anderen seinen Vermögensanspruch zu sichern, für den einzelnen Gläubiger zu spät. Dies würde bei realistischen Annahmen über die Verbreitungsgeschwindigkeit „schlechter Nachrichten“ und die Reaktionsgeschwindigkeit der Gläu-

⁶ Vgl. Bankpolitik (68): „... aber das ist der stille Tod (Geschäftsaufgabe, Übernahme des Geschäfts durch Dritte), der die Bankeinleger nicht zu Schaden bringt.“

biger selbst dann gelten, wenn es Sondervorschriften für die Legung stiller Reserven und die Überkreuzkompensation im Bilanzrecht für Kreditinstitute nicht gäbe.

Es kommt nicht darauf an, ob „schlechte Nachrichten“ eine reale Grundlage haben oder nicht. So wie es auch nicht darauf ankommt, ob Gläubiger Informationen über ihre Bank zutreffend oder unzutreffend interpretieren. Es kommt nur darauf an, ob Informationen mit der Eignung, „schlechte Nachrichten“ zu sein, vom Gläubiger aufgenommen werden. Gerüchte und fehlinterpretierte Fakten können ihre Wirkung tun. Zu vermuten wäre, daß sie ihre Wirkung eher bei sehr risikoaversen, wirtschaftlich wenig urteilsfähigen Kleineinlegern als bei großen institutionellen Anlegern und bei Banken im Refinanzierungsnetz tun. Aber bei den Kleineinlegern gab es bisher keine Evidenz dafür. Hierzulande wie auch z.B. in den USA waren die Windhunde im Rennen um die früheste Sicherung durch Abzug die unterrichteten, urteilsfähigen Großgläubiger⁷. „Schlechte Nachrichten“ sind tatsächlich in erster Linie Informationen mit realem Kern und sie sind regelmäßig Basis der frühesten Einlagenabzüge durch die Großen. Es ist häufig erst die Information über den Einlagenabzug der Großen, die für die Kleinen zur primären „schlechten Nachricht“ wird. Diese Mechanik des Einlagenabzugs macht die zutreffende negative Schuldnerinformation eintreffend beim Großgläubiger besonders brisant, um so mehr als mit dem Abzug von großen Abschnitten von vornherein bedeutende erratische Refinanzierungsnotwendigkeiten auf die Schuldnerbank zukommen, wenigstens werden sie bei großen Initialabzügen vermutet. Die hohen Refinanzierungskosten können das Verlustausgleichspotential der Schuldnerbank stark belasten.

Will man „schlechte Nachrichten“ als Auslöser von Einlagenabzügen bei einer Bank ihrer Wirkung berauben, so genügt es also nicht, die Kleineinleger durch eine direkte Einlagensicherung von den Folgen einer Bankinsolvenz auszunehmen. Allein dies zu tun schützt zwar die Kleineinleger (sozialpolitischer Schutzzweck). Es bleibt indessen die Gefahr, daß die Vermögensverluste aus Großabzügen zusammen mit den Großverlusten, die via Gläubigerinformationen Ausgangspunkt dieser Abzüge waren, auch ohne massenhafte Einlagenabzüge von Kleineinlegern und ihre Vermögensfolgen für die Bank, zur Bankinsolvenz führen.

Wir haben gezeigt, daß es zur Verhinderung von Einlagenabzügen bei einer Bank wichtig ist, die Verbreitung von Informationen über erratische

⁷ Jüngste Beispiele für die hier beschriebene Mechanik des Einlagenabzugs sind sowohl der Einlagenabzug bei der Continental Illinois Bank, Chicago, als auch der bei der Financial Corporation of America, Los Angeles.

Verluste, die den Trend der Geschäftsentwicklung (insbesondere der Ertragslage und der Haftungskapitalquote) durchbrechen, unter den Gläubigern dieser Bank zu verhindern. Dies ist selbstverständlich keine Frage der Beschränkung des Informationsflusses zwischen Banken und ihren Gläubigern, auch keine von Manipulationen in der Bankenpublizität. Selbst eine solche Informationspolitik würde auf die Dauer die Entstehung „schlechter Nachrichten“ nicht verhindern können. Publizität (über das Maß der normalen Bilanzpublizität von Unternehmen hinaus) kann dazu beitragen, unbegründete „schlechte Nachrichten“ und die daraus folgenden Insolvenzerwartungen der Gläubiger zu verhindern. Bildet sie die Entwicklung der Lage der Bank tatsächlich hinreichend ab, so ist sie selbst Transportmittel auch für „schlechte Nachrichten“, wenn sich die Lage der Bank verschlechtert. Sie liefert dann begründete Informationen, die zum Einlagenabzug führen. Die Bankpublizität ist also keine hinreichende Bedingung für die Verhinderung von Abzügen. Was man zu erreichen versuchen muß, ist ein geschäftspolitisches Verhalten der Kreditinstitute, das stets mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zur Versorgung der Gläubiger mit „guten Nachrichten“ führt.

Die Frage nach den Eingriffswegen und Eingriffsmöglichkeiten zur hinreichenden Beeinflussung der Geschäftspolitik der Banken stellen wir zurück, bis der zweite Schritt in der „Anatomie des run“ getan ist. Es ist der Schritt von der Reaktion der Gläubiger einer Bank auf „schlechte Nachrichten“ über ihre Bank, die – wie wir sahen – für sich genommen keinen Bedarf für gewerbepolizeiliche Eingriffe in das Kreditwesen rechtfertigt, zur Reaktionsübertragung auf die Gläubiger aller Banken.

2. Homogenitätsannahme als run-Auslöser

Stützel hat die Frage untersucht, unter welchen Bedingungen die Gefahr, „daß wegen der Insolvenz eines Unternehmens die Gläubiger eines zweiten, dritten und weiteren Unternehmens Verluste erleiden (Gefahr einer Kettenreaktion, Gefahr eines allgemeinen runs) ... bei Banken ... größer (ist) als bei anderen Unternehmen ...“⁸.

Er kommt zu dem Ergebnis, daß dies zutreffe, „solange und soweit sie Aktiven haben, die einem gleichartigen Kursverfallrisiko ausgesetzt sind“ und „solange und soweit ein der (niedrigen) Nettohaftungsreserve entsprechender Vermögensverlust einer Bank eher die Befürchtung auslöst, eine andere Bank habe ebenfalls diese Reserve bereits verloren“, als dies in ande-

⁸ Bankpolitik (50). Zur Gefahr einer Kettenreaktion, vgl. Anmerkung 1, S. 14.

ren Wirtschaftszweigen der Fall ist⁹. „Setzte . . . eine Bank $\frac{1}{10}$ ihres Gesamtvermögens auf eine Karte (Einzelkredit, Einzelbeteiligung), so spielte sie bereits mit dem Geld ihrer Einleger Lotterie¹⁰.“

Dies bedeutet: Müssen Banken – anders als andere Unternehmen – Kurs- (Zins-)änderungsrisiken aus gleicher Eintrittsursache, also aus schlecht diversifizierten (mangelhafte Risikostreuung) Portefeuilles erwarten, dann ist die Gefahr eines allgemeinen runs auf die Banken größer. Dasselbe gilt, wenn Bankportefeuilles – bestehend aus Einzelkrediten und Einzelbeteiligungen – schlechter diversifiziert (mangelhafte Risikozerfällung) sind, als dies in anderen Branchen der Fall ist. Da *Stützel* mit Vorrang vor anderen Eingriffsvorschlägen gewerbepolizeiliche Diversifikationsgebote fordert, folgt, daß er bei Banken Diversifikationsmängel (immer im Verhältnis zu deren besonders niedrigem Verlustausgleichspotential) sieht.

Die Annahme mangelhafter quantitativer Diversifikation (Risikozerfällung) und mangelhafter qualitativer Diversifikation (Risikostreuung) speziell in zins- und kurstragenden Aktivpositionen (aber auch in ihrem Verhältnis zueinander; Zinsänderungsrisiko als Bilanzstrukturrisiko¹¹) für sich allein ist, auch wenn man sie gegen Diversifikationsgrade in der übrigen Wirtschaft abhebt, keine hinreichende Bedingung für eine höhere Gefahr eines allgemeinen runs im Bankwesen. Erhöhte run-Gefahr besteht dann, wenn bei Verlusten wegen schlechter Diversifikation bei einem Kreditinstitut (und schlechte Diversifikation ist die Voraussetzung dafür, daß erratische Großverluste auftreten) die Gläubiger anderer Kreditinstitute von der Homogenität der „Geschäftsstruktur“ aller Banken ausgehen. Konsequent fordert *Stützel* daher, „allem entgegenzuwirken, was beim Publikum den Eindruck nährt, die Geschäftsstruktur aller Banken (. . .) sei ziemlich genau gleich. Dies geschieht z. B. durch die Uniformierung der Bankbilanzen mittels Zulassung sehr unterschiedlich hoher stiller Reserven“¹².

Es sind damit die zwei notwendigen Bedingungen für den Eintritt des run-Falls angegeben, nämlich

- die erhöhte subjektive Insolvenzwahrscheinlichkeit der Gläubiger eines Kreditinstituts ausgelöst durch „schlechte Nachrichten“ über ihr Institut und

⁹ Bankpolitik (50).

¹⁰ Bankpolitik (49).

¹¹ Vgl. dazu schon *Stützel*, Wolfgang, Ist die „Goldene Bankregel eine geeignete Richtschnur für die Geschäftspolitik der Kreditinstitute?, in: *Vorträge für Sparkassenprüfer*, Stuttgart 1959, S. 45 ff.

¹² Bankpolitik (51).

- die unter den Gläubigern aller Kreditinstitute verbreitete Annahme, die „Geschäftsstruktur“ sei bei allen so ähnlich, daß aus bei einem Institut aufgetretenen erratischen Lageverschlechterungen auf gleichartige und gleichbedeutsame Verschlechterungen bei den anderen unmittelbar zu schließen sei.

Hinreichend für den run-Fall ist erst der Eintritt beider Bedingungen.

Stützel hat in seiner „Bankpolitik“, wie gezeigt, die Existenz einer verbreiteten Homogenitätsannahme mit dem Hinweis auf die für das deutsche Kreditgewerbe besonders „großzügige“ (und nicht selten mit dem Argument der Vermeidung unnötiger Besorgnis der Bankeinleger verteidigte) Regelung für die Legung und Auflösung stiller Reserven gestützt. Ob es auch andere Argumente zur Stützung der Homogenitätsannahme gibt, sei hier dahingestellt. Man kann – wie *Stützel* – davon ausgehen, daß die über hohe stille Reserven verschleierte Publizität von Gewinnen und Verlusten zur Stützung dieser These ausreicht, und daß daher die Beseitigung der Sonderregelung für die Kreditinstitute ein hinreichendes Mittel sei, die Bankgläubiger deutlicher als sonst erkennen zu lassen, daß Risiken und Risikodeckung von Bank zu Bank unterschiedlich sind.

Im Ergebnis bedeutet dies, daß die Reaktionsübertragung durch verbesserte Publizität bekämpft und so der aus „schlechten Nachrichten“ über ein Kreditinstitut mögliche gesamtwirtschaftliche Schaden des run-Falls verringert wird. Gerade die Großeinleger, von deren besonderer Informationsempfindlichkeit und Reaktionsgeschwindigkeit wir oben ausgingen, sind die Adressaten einer solchen auf die Verhinderung der Reaktionsübertragung gerichteten bankaufsichtlich erzwungenen Informationspolitik.

Wir fassen zusammen:

- Erhalten Gläubiger (insbesondere gut unterrichtete und reaktions-schnelle Großgläubiger) einer Bank Informationen über erratische und bedeutende Verluste ihrer Bank, so kommt es zu Einlageabzügen, die für sich genommen oder mit denen der (auf die Information oder das Verhalten der vorangehenden Großgläubiger regierenden) Kleininleger zusammen die Insolvenzwahrscheinlichkeit bei dieser Bank erhöhen¹³,

¹³ Die durch negative Informationen über die erste Bank ausgelöste Befürchtung der Gläubiger anderer Banken, Verluste bei dieser ersten Bank schlugen auf dem Wege über die Bank-zu-Bank-Forderungen auf die eigene Bank durch (Gefahr einer Kettenreaktion, Bankpolitik (50)) und machten wegen des niedrigen Haftungskapitals die Insolvenz wahrscheinlicher, gehört zu den Bedingungen für den Einlagenabzug bei *einer* Bank.

- Erhalten Gläubiger anderer Banken Informationen über die Verluste oder über Einlagenabzüge bei dieser ersten Bank, so ist dies allein noch nicht hinreichend, um auch bei ihnen einen Einlagenabzug wahrscheinlich zu machen. Erst die Annahme, bei ihrer eigenen Bank oder bei allen Banken sei genauso wie bei der ersten Bank die Portefeullediversifikation nicht dem niedrigen Verlustausgleichspotential entsprechend gut, bringt sie dazu, ihre Einlagen ebenfalls abzuziehen. Dies ist die auslösende Bedingung für den Eintritt eines allgemeinen run auf die Schalter der Banken, der die Funktionsfähigkeit des Kreditgewerbes bedroht.

III. Einflußnahmen auf das Bankenverhalten

Um das Eintreten der ersten notwendigen Bedingung für den run-Fall aufsichtlich möglichst zu verhindern, hatte sich oben die Einflußnahme auf das geschäftspolitische Verhalten jedes einzelnen Kreditinstituts als geeignet herausgeschält. Der Grundgedanke dabei ist, daß begründete Informationen über erratische Großverluste weniger zu befürchten sind, wenn Kreditinstituten die Einhaltung eines aufsichtlich geforderten Verhältnisses zwischen Verlustrisiken und Verlustausgleichspotential vorgeschrieben wird. In diese Richtung geht auch der Vorschlag *Stützel's*, die Angemessenheit der Risikopolitik der Kreditinstitute an einer „Einlegerschutzbilanz“¹⁴ aufsichtlich zu messen.

Zwei Eigenschaften seines Vorschlages sind es, die wir für Ecksteine der bankpolitischen Forschung halten und deren Bedeutung jetzt und in Zukunft nicht überschätzt werden kann:

1. Die Konstruktion des *Stützel'schen* Instruments zur aufsichtlichen Steuerung der Risikopolitik richtet sich im Kern auf wenige Schwerpunkte. Sie richtet sich auf erratische Großrisiken, nämlich auf die aus Großkrediten herrührenden und auf die Kursänderungs-(Zinsänderungs)-Risiken einerseits und auf das vorhandene Verlustausgleichspotential andererseits. Der Kern der „Einlegerschutzbilanz“ liegt in einigen wenigen, aber wichtigen Diversifikationsgeboten.
2. Die „Einlegerschutzbilanz“ ist weder Publizitätsinstrument, noch Instrument der permanenten aufsichtlichen Kontrolle. Sie soll vielmehr die Funktion eines objektivierten Signals haben, mit dem erst aufsichtliche Eingriffe inganggesetzt werden. In der Terminologie des geltenden Kreditwesensrechts bedeutet dies: Keine permanente „Aufsicht über die

¹⁴ Bankpolitik (84) bis (102).

Tätigkeit der Kreditinstitute“ und damit keine Ermessensspielräume für das Einsetzen bankaufsichtlicher Eingriffe vor Zugang des von den Kreditinstituten (via „Einlegerschutzbilanz“) selbst erzeugten Signals, welches auf „Mißstände im Kreditwesen“ hindeutet. Man kann dieses Konstruktionsmerkmal des *Stüttzelschen* Normvorschlags als einen frühen Beitrag zur Frage ansehen, wie groß bankaufsichtliche Ermessensspielräume und damit, wie ausgedehnt öffentliche (und richterliche) Verantwortungszuweisungen an die Aufsichtsbehörde sein sollten.

Für unser Thema ist das Merkmal schwerpunktgerichteter, nicht hingegen flächendeckender Eingriffe in die Freiheit der Geschäftsentfaltung der Kreditinstitute von besonderem Interesse.

Man kann nicht wollen, daß auf gewerbepolizeilichem Wege die Insolvenz einzelner oder gar aller Kreditinstitute verhindert wird. Dies ist systemwidrig, weil es die Marktauslese unter den Wettbewerbern an den Bankleistungsmärkten beseitigen würde. Bei Abwägung gegen die volkswirtschaftlichen Kosten der Sozialisierung von Bankverlusten wöge auch der Beitrag zur run-Verhinderung zu leicht. Was man anstreben kann, ist eine Verminderung der Insolvenzwahrscheinlichkeiten im Bankwesen. Und dies durch Verhaltenseingriffe an den Orten bankwirtschaftlicher Schwerpunktrisiken.

Man muß sehen, daß die Einbindung der Diversifikationsgebote in den Rahmen der „Einlegerschutzbilanz“ nicht zwingend erforderlich ist. *Wolfgang Stüttzel* ging seinerzeit von dem bewährten Instrument des aktienrechtlichen Jahresabschlusses aus, der darauf gerichtet ist, mit dem Ergebnis eines gesetzlich vorgeschriebenen Rechenwerks „automatisch“, ohne behördlichen Eingriff, eine gläubigerschützende Rechtsfolge (die Verhinderung übermäßiger Entleerung des Gesellschaftsvermögens zu Gunsten der Aktionäre) auszulösen. Mit der Einlegerschutzbilanz gedachte er in ähnlicher Weise eine anders geartete, dem gewerbepolizeilichen Schutzzweck auf dem Gebiet des Kreditwesens dienende Rechtsfolge, den bankaufsichtlichen Eingriff in die Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute, auszulösen. Dies ist aber nicht an die „geschlossene Form“ eines Bilanzrechenwerks gebunden. Nimmt man das Postulat ernst, es seien unter dem hier entwickelten Schutzzweck Verhaltenseingriffe in Risikoschwerpunkten hinreichend, dann genügen z. B. isolierte Diversifikationsgebote.

Seit dem Erscheinen der „Bankpolitik“ im Jahre 1964 haben sich zahlreiche und schwerwiegende Verschiebungen in der geschäftspolitischen Situation der deutschen Kreditinstitute ereignet. Sie haben allesamt keine grundlegend anderen, über *Stüttzels* damalige Ergebnisse hinausführenden Anfor-

derungen gezeitigt. Daß man Diversifikation auf dem Gebiet der einheitlich verursachten Kursänderungs-(Zinsänderungs-)Risiken vorschreiben müßte, war schon damals Kern seiner Argumentation. (Auf dem gegenwärtigen Erfahrungsstand hätte er sicher auch ausdrücklich Wechselkursrisiken als Schwerpunktrisiken dieser Art einbezogen.) Auch die Entwicklung der internationalen Kredit- und Kapitalmärkte hat grundsätzlich keine über die Einsicht in die Notwendigkeit der Diversifikation von Großengagements hinausweisenden Forderungen erzeugt.

IV. Direkte Einlagensicherung und der run-Fall

Stützel hat die Frage gestellt, ob es einen Zwang zur allgemeinen Depositenversicherung geben solle. Er hat dies mit dem Hinweis verneint, es müßten auch dann „die Institute Diversifikationsgeboten, Mindesteigenkapitalanforderungen und Regelungen, die sich gegen die Übernahme zu hoher Kursrisiken richten, unterworfen werden. Der Depositenversicherer würde entweder in seinen Geschäftsbedingungen solche Vorschriften selbst erlassen oder die Aufnahme eines Rechtsträgers davon abhängig machen, daß er entsprechende staatliche Vorschriften einhält“¹⁵.

Wir untersuchen, ob die Existenz direkter Einlagensicherungssysteme (seien es nun Depositenversicherungen mit Anschlußzwang oder seien es in Deutschland existierende Einlagensicherungssysteme von Institutsgruppen) zur Verhinderung des run-Falls beitragen. Wir tun dies, indem wir prüfen, ob sie die für den Eintritt des run-Falls notwendigen Bedingungen inhibieren.

1. Einflüsse auf das Entstehen „schlechter Nachrichten“

Die Existenz einer direkten Einlagensicherung kann in der Weise wirken, daß die „gute Nachricht“, die Einlage sei gesichert, eine „schlechte Nachricht“ über die Lage der Bank in den Augen des Bankgläubigers kompensiert. Voraussetzung dazu wäre zunächst, daß alle Einlagen gesichert sind. Eine Sicherung etwa nur bis zu einer bestimmten Einlagenhöhe (die bei einem sozialpolitischen Schutzzweck ihren Sinn hat) genügt nicht. Ungesicherte Einleger sind unter dieser Einschränkung der Sicherungsvorkehrungen eine latente Abzugsgefahr. Eine weitere Voraussetzung wäre, daß das Sicherungssystem von den Bankgläubigern als stets leistungsfähig angesehen wird. Sie müssen mit anderen Worten für hinreichend wahrscheinlich

¹⁵ Bankpolitik (104).

halten, daß die Sicherungseinrichtung jederzeit in der Lage ist, ersatzweise Zahlung bei vertragsgemäßem Einlagenabruf zu leisten.

Private Einrichtungen, die nicht über volle staatliche Rückendeckung verfügen, werden bei den in Frage stehenden Sicherungsvolumina diesem Anspruch nicht gerecht werden können. Die Erfahrungen im Fall der SMH-Bank zeigen, daß es – bei Vermeidung prohibitiv hoher Prämien der angeschlossenen Institute – an einem ausreichenden liquiden Vermögen der Sicherungseinrichtung fehlen wird. Öffentliche Sicherungseinrichtungen sind zwar stets solvent. Kommen sie allerdings in die Verlegenheit leisten zu müssen, so erhebt sich sogleich der Einwand der Sozialisierung von Bankverlusten. Überdies hat der Fall der Continental Illinois Bank in Chicago gezeigt, daß selbst eine der Depositenversicherung „aufgesetzte“ besondere Staatsgarantie nicht alle Einleger, insbesondere nicht die institutionellen Einleger, veranlaßt, auf den Einlagenabzug zu verzichten.

Einlagensicherungssysteme könnten noch auf andere Weise die Virulenz der „schlechten Nachrichten“ verringern. Darauf hatte – wie wir sahen – *Stützel* hingewiesen: Keine Sicherungseinrichtung kann leistungsfähig bleiben, wenn sie nicht den angeschlossenen Instituten risikopolitische Verhaltensregeln gibt. Sie muß dies tun, um exzessives risk-taking angeschlossener Banken zu Lasten des Vermögens der Sicherungseinrichtung zu verhindern.

Sowohl die gewerbepolizeilichen Verhaltensregeln (letztlich auf Verhinderung des run-Falls gerichtet) als auch die Regeln, die Sicherungseinrichtungen den Kreditinstituten geben müssen (letztlich auf die Sicherung ihres Vermögens gerichtet), sollen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit von Bankinsolvenzen beitragen. Sie setzen also bei unterschiedlichem Endziel am gleichen Hebel an. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, daß die beiden normsetzenden Instanzen gleiche Risikoneigung und gleiche Verlustausgleichspotentiale haben. Sie werden daher kaum je nach Art und Umfang identische Verhaltensregeln für die Kreditinstitute vorgeben.

Sind die Verhaltensregeln zufällig identisch, so wird das gewerbepolizeiliche Ziel der Funktionssicherung des Kreditwesens auf dem Umweg über eine „zusätzliche“ Sicherungseinrichtung verfolgt. Sind die von den Sicherungseinrichtungen erlassenen Regeln nicht mit den gewerbepolizeilichen identisch, so sind sie nur dann ein Ersatz des gewerbepolizeilichen Eingriffs, wenn sie in ihrer Wirkung gleich streng oder strenger ausfallen als dieser.

2. Direkte Einlagensicherung und Reaktionsübertragung

Bei der Antwort auf diese letzte Frage können wir uns sehr kurz fassen. Ist das in Rede stehende direkte Einlagensicherungssystem in dem oben

angegebenen Sinn umfassend und leistungsfähig, so wird die Annahme der Bankgläubiger, die „Geschäftsstruktur“ aller Kreditinstitute sei homogen, für die Auslösung des run-Falls völlig bedeutungslos. Funktioniert die Einlagensicherung, so sind „schlechte Nachrichten“ über ein einzelnes Kreditinstitut stets im voraus kompensiert. Es fehlt also der Anlaß für Bankgläubiger, über Bankenhomogenität nachzudenken. Dasselbe gilt, wenn die Sicherungseinrichtung durch den Erlaß von geschäftspolitischen Verhaltensregeln für die angeschlossenen Kreditinstitute das Auftreten „schlechter Nachrichten“ in hinreichendem Maße weniger wahrscheinlich gemacht hat.

Zusammenfassung

Schutzzweck und Aufsichtseingriffe Über den Run auf die Bankschalter und seine Verhinderung

Der Verfasser nimmt den zwanzigsten Jahrestag des Erscheinens der bankpolitischen Schrift *Wolfgang Stützel's* „Bankpolitik – heute und morgen“ zum Anlaß, über Grundfragen gewerbepolizeilicher Eingriffe in das Bankwesen, losgelöst von Zielen und Mitteln des geltenden Kreditwesensrechts in Deutschland, nachzudenken. Er isoliert einen dem marktwirtschaftlichen System konformen Schutzzweck „Funktionssicherung des Kreditwesens durch Verhinderung des run auf die Schalter aller Banken“ und leitet ab, welche Art von Eingriffen notwendig und hinreichend erscheinen, um diesen Schutzzweck zu erfüllen. Diskutiert werden Bankenpublizität, risikopolitische Eingriffe und direkte Einlagensicherungssysteme. Es zeigt sich dabei, daß Stützel's „Bankpolitik“ auch heute und morgen ein Schlüsseltext bankpolitischer Regelungstheorie bleibt. Dies gilt vor allem für seine zentrale These, gewerbepolizeiliche Verhaltenssteuerung im Bankwesen habe bei den Schwerpunktrisiken (Großkredite, Kurs-(Zins-)änderungsrisiken) anzusetzen.

Summary

Protective Purpose and Intervention by Supervisory Agencies – on the Run on Bank Counters and its Prevention

The author takes the twentieth anniversary of the appearance of *Wolfgang Stützel's* publication on banking policy, „Bankpolitik – heute und morgen“ [Bank Policy – Today and Tomorrow] as an occasion to reappraise basic questions of police intervention in banking, divorced from the objectives and means of currently valid banking law in Germany. He isolates a protective purpose in conformity with the market economy system, namely “safeguarding the functioning of the banking system by preventing a run on the counters of all banks” and from this deduces what type of intervention would seem to be necessary and adequate to achieve that protective

purpose. He discusses bank publicity, risk policy intervention and direct deposit safeguarding systems. It transpires that Stützel's "Bankpolitik" remains today and tomorrow a key text of bank policy regulation theory. This applies in particular to his central thesis that control of conduct in banking by police regulations must start with the prime risks (largescale credits, risks of exchange [interest] rate changes).

Résumé

Objectif de protection et interventions du contrôle – A propos de la ruée sur les guichets bancaires et des moyens de s'y opposer

L'auteur saisit l'occasion du 20e anniversaire de la parution de l'ouvrage de *Wolfgang Stützel* «Politique bancaire – aujourd'hui et demain» pour réfléchir, sans se préoccuper des fins et moyens de la législation bancaire en vigueur en Allemagne, à des questions de fond sur les interventions du contrôle professionnel dans le secteur bancaire. Il isole un objectif de sauvegarde conforme au système de l'économie de marché «garantie de fonction du secteur bancaire par empêchement d'une ruée sur les guichets de toutes les banques» et en dérive les types d'interventions paraissant nécessaires et suffisants pour assurer cet objectif. L'on examine la publicité bancaire, la politique des risques et les systèmes de garantie directe des dépôts. Cet examen démontre que la «Politique bancaire» de Stützel demeure aujourd'hui et demeurera demain un texte-clé de la théorie réglementaire de la politique bancaire. Et ceci vaut en particulier pour sa thèse centrale selon laquelle il convient d'appliquer aux risques majeurs (gros crédits, risques de variations des cours et des taux) un contrôle professionnel du comportement.