

Bankpolitische Normen und ihre Wirkungen auf das Bankgeschäft*

Von Hans-Jacob Krümmel, Bonn

I. Bankpolitische und andere Ziele

Auf die Frage, was alles zur Bankpolitik zu zählen sei, gibt es verschiedene Antworten, je nachdem, auf welches Kriterium man abstellt: Auf das Ziel der jeweiligen „Politik“, auf den Umstand, daß die „Politik“ bei den Banken ansetzt oder darauf, daß die „Politik“ im Bankwesen Wirkungen zeigt. Mir scheint das erste Kriterium am ehesten leistungsfähig zu sein, um zu einer befriedigenden Abgrenzung zu kommen.

Das bankpolitische Grundgesetz, das Kreditwesengesetz (KWG), ist mehreren Zielen gewidmet. Zwei zeichnen sich ganz deutlich in positiven Normen ab: „Ordnung des Bankenwettbewerbs“ und „Einlegersicherung“, zwei weitere findet man eher im Kontext der Gesetzesbegründung, der Ausschußberichte und der Kommentare: „Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Kreditapparates“ und „Unterstützung der Notenbankpolitik“.

Die Frage, welche von diesen vier Zielen ich als spezifisch bankpolitische Ziele des KWG ansehe, würde ich so beantworten:

1. Bankpolitisches Ziel par excellence ist es, Risiken aus der Tätigkeit der Banken so zu begrenzen und so auf Risikoträger zu verteilen, daß schutzbedürftige Dritte nicht in unzumutbarem Maße von Vermögensverlusten bedroht werden. Es ist dies das Einlegerschutzziel des Gesetzes, ein gewerbepolizeiliches Ziel.
2. Auch das Ziel, das Bankwesen als technisches System des Zahlungs-, Kredit- und Kapitalverkehrs so zu organisieren, daß es auf Dauer den Bedarf an spezifisch bankwirtschaftlichen Leistungen in der Volkswirtschaft decken kann, wäre ein bankpolitisches Ziel. Es

* Der Verfasser widmet diesen Aufsatz Herrn Dr. Josef Hoffmann, Nußloch, zum 75. Geburtstag.

gehört zu einer Zieltrias, die mit „Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Kreditapparates“ umschrieben wird.

Stützel hat nachgewiesen, daß für das erste Element, „Sicherung verkehrstechnischer Funktionsfähigkeit“, ein öffentliches Interesse fehlt, welches eine spezielle gewerbepolitische Normierung gerechtfertigt erscheinen ließe¹. Gebraucht man „Erhaltung der Funktionsfähigkeit“ im Sinne von „Sicherung der Banksolvenz“, so ist man wieder beim Einlegerschutzziel (Einlegerschutz über die Sicherung der Existenz der Kreditinstitute). Wird „Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Kreditapparates“ schließlich im Sinne von Sicherung einer ausreichenden Versorgung der Wirtschaft mit Kredit verstanden, dann werden ganz offenbar Normen gefordert, die die Möglichkeiten jedweder spezifischen Bankpolitik übersteigen. Ein solches Ziel ist nur über die Steuerung der Einnahme-Ausgabe-Pläne aller Wirtschaftssubjekte zu erreichen. In dieser Richtung zielt die monetäre Konjunkturpolitik und der Ort diese gesetzlich zu regeln, ist das Bundesbankgesetz und nicht das KWG. Den Anschein des „Bankpolitischen“ hat die Vorstellung von der „Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Kreditapparates“ im Sinne der Sicherung ausreichender Kreditversorgung vielleicht deshalb, weil diese Politik bei den Banken ansetzt, bei der Veränderung der Zentralbankgeldbestände des Geschäftsbankensystems und dann mehr oder weniger gut gekoppelt bei der Veränderung der Neuausleihungen und des Kreditvolumens.

3. Von da an bis zum Urteil, das Ziel „Sicherung der Unterstützung der Notenbankpolitik durch die Geschäftsbanken“ sei kein spezifisch bankpolitisches, ist es nicht weit. Ich habe an anderer Stelle solche Vorstellungen ausführlich untersucht². Rechtssystematisch gehört es nicht in den Kontext eines bankpolitischen Gesetzes, außerdem ist die Aussicht, mit Bankstrukturmöglichkeiten die gewünschten Wirkungen zu erreichen gleich Null. Man sollte deshalb Konjunktur- und Notenbankpolitik von Bankpolitik stets sauber trennen.
4. Schließlich bleibt als vierte Zielvorstellung eine wettbewerbspolitische. Im KWG richten sich positive wettbewerbspolitische Normen auf den Wettbewerb mit Zinskonditionen (§ 22, § 23 (1) KWG) und mit der Werbung (§ 23 (2) KWG). Man muß bei diesen Nor-

¹ *Stützel*, W., *Bankpolitik — heute und morgen*, Frankfurt 1964, Tz. 10 - 41.

² *Krümmel*, H. J., *Liquiditätssicherung im Bankwesen*, in: *Kredit und Kapital*, 1. Jg. (1968), S. 273 ff.

men die historische Entwicklung und damit die Entwicklung ihrer Zielrichtung im Auge behalten. Die Zinsregelung hatte ursprünglich wettbewerbsbeschränkenden Charakter. Wettbewerbsbeschränkung war indessen kein selbständiges Ziel. Vielmehr war Ziel der Zinsregelung Gewinngarantie zur Verhinderung sogenannten „ruinösen Wettbewerbs“. Man sieht heute deutlich, daß die Zinsregelung sehr viel Wettbewerb inhibiert hatte, mehr als nur den „ruinösen“. Einer der Gründe für eine relative Stabilität der Eigenkapitalanteile der Banken bis zur Mitte der sechziger Jahre kann in der Spannengarantie gesehen werden. Und ein zweiter hängt mittelbar ebenso mit ihr zusammen: Die Zinsfreigabe hat schon für sich genommen so viel Wettbewerb gebracht, daß die Kreditinstitute z. T. wohl auch aus Rentabilitätsgründen zur Expansion des Geschäftsvolumens gedrängt wurden. Damit aber verbreiterte sich die Bezugsbasis des Eigenkapitalanteils.

Man sieht, daß die Zinsregelung auf das bankpolitische Ziel Einlegerschutz über Solvenzsicherung hinauslief. Wettbewerbspolitisch war nicht das Ziel, sondern wettbewerbspolitisch war der Ansatzpunkt bankpolitischer Maßnahmen. Das gleiche gilt für die Beschränkungen der Bankwerbung. Unlautere Werbung zu verhindern, ist nicht spezifisch bankpolitisches Ziel. Aber darum allein ging es nicht: Mehr als rudimentäre Werbung wurde schlechthin, wie die mit den Zinskonditionen, als Ansatzpunkt eines solvensschädlichen Wettbewerbs betrachtet. Historisch gesehen sind also die Wettbewerbsregeln des KWG als Einlegerschutzregeln entstanden.

Wo immer heute Wettbewerbspolitik im Bankwesen in Rede steht, entstehen Reibungsflächen zur Einlegerschutzpolitik. Mehr Wettbewerb bringt fast immer höhere Risiken (höhere Einzelrisiken bei Krediten und Beteiligungen, höhere Planungsrisiken in der Kapazitäts- und Marktplanung) oder er führt zu geringerer Risikodeckung. Diese Reibungsflächen sind ein Indiz dafür, daß wettbewerbspolitische Ziele, auch wenn sie beim Bankwesen ansetzen, von bankpolitischen verschieden sind. Kennzeichnend ist, daß das Auftreten wettbewerbspolitischer Fragen stets sogleich die Notwendigkeit mit sich bringt, das öffentliche Interesse des wettbewerbspolitischen Ziels gegen das des bankpolitischen Ziels „Einlegerschutz“ abzuwägen.

Man könnte meinen, zur Bankpolitik gehöre jede auf die Veränderung der Struktur des Bankwesens in seinen Gruppen (von der Umwidmung der öffentlichen Sparkassen auf rein subsidiäre Leistungen bis hin zur

Bankenvergesellschaftung oder -verstaatlichung) und jede auf die Veränderung des Kreises erlaubter Bankgeschäfte (von dem Verbot spekulativer Anlagen bis zur Ausgliederung der Beteiligungen und der Substitution des Depotstimmrechts durch noch Unbekanntes) gerichtete Maßnahme. Aber auch hier ist Vorsicht am Platze. Ich will die Frage nicht vertiefen, ob Ausgliederung der Bankbeteiligung aufgrund einer bankpolitischen oder aufgrund einer gesellschaftspolitischen Zielvorstellung gefordert wird. Das KWG geht vom Universalbanksystem als Axiom aus. Man kann die Einführung anderer Axiome als Bankpolitik, als Bankenstrukturpolitik, bezeichnen. Den betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Wahl eines neuen Axiomensystems werde ich hier nicht nachgehen.

II. Bankpolitik mit einlegerschützenden Normen

1. Einlegerschutzpolitik unter veränderten Bedingungen

- Es gibt in der Bankwissenschaft keinen ernsthaften Dissens darüber,
- daß es nicht „die besondere Natur“ des Bankgeschäfts oder die „besondere Natur“ bankspezifischer Leistungen
 - und daß es auch nicht besondere Risiken, etwa im Sinne naturgegeben besonders hoher Einzelrisiken oder naturgegeben besonders schlecht diversifizierter oder diversifizierbarer Portefeuilles sind, die bankpolitische Schutznormen notwendig machen. Es sind vielmehr
 - die im Verhältnis zum Geschäftsvolumen und zu den in diesem mehr vermuteten als gemessenen Risiken extrem niedrigen haftenden Mittel
 - und die Eigenschaften typischer Bankgläubiger, die solche besonderen Schutzgesetze allenfalls begründen können.

Ich kann mich auch hier kurz fassen: Für das Gros der Kreditinstitute, für alle jene, die mit Unterschieden in den Schwerpunkten ihres Sortiments als Universalinstitute bezeichnet werden können, liegt das Verhältnis zwischen den haftenden Mitteln nach § 10 KWG und ihrem Geschäftsvolumen bei höchstens rd. 6 %, meistens darunter, in Einzelfällen unter 2 %. Und das alles mit sinkender Tendenz. Nur wenn man als stets gegeben unterstellt, jedes Universalinstitut habe sein Portefeuille stark diversifiziert und halte so die durchschnittlich erwartete Verlustquote auf einem eben so niedrigen Niveau wie sein Eigenkapital, könnte man über solche Deckungsverhältnisse schlicht zur Tagesordnung übergehen. Ist das nicht sicher, so schließt sich die Frage an, ob die schwache

Risikodeckung bei Banken gewerbepolizeilich ebenso hingenommen werden kann wie bei einer schwach kapitalisierten Industrieunternehmung, deren Gläubiger durch kein spezielles Schutzgesetz gesichert werden.

Die Existenz des KWG zeigt, daß der Gesetzgeber ein besonders schutzbedürftiges Interesse sieht. Dieses Interesse leitet sich daraus ab, daß sich unter den Bankgläubigern viele befinden,

- die über nur wenig Vermögen verfügen, deren Bankeinlagen als Existenzreserven einer stärkeren Sicherung bedürfen (sozialpolitischer Aspekt des Einlegerschutzes),
- die über vergleichsweise geringe wirtschaftliche Bildung verfügen und daher nicht einmal die relativ dürftigen veröffentlichten Informationen über die Lage ihrer Bank oder des gesamten Bankwesens zu einem Bonitätsurteil verarbeiten können (informationspolitischer Aspekt des Einlegerschutzes),
- die schließlich extrem risikoavers sind, schon beim geringsten Gerücht nervös werden und ihre Einlagen ohne Rücksicht auf Fälligkeit und Kündigungsfrist abzurufen trachten (verhaltenspsychologischer Aspekt des Einlegerschutzes).

In Zeiten, in denen die Verschärfung von Risikodeckungsregeln und die Komplettierung von Eingriffsrechten der Bankaufsichtsbehörde bevorstehen, erscheint es angebracht, darauf hinzuweisen, daß der Fortfall nur einer der genannten Bedingungen für das Urteil über die Sachgerechtigkeit der Normen des KWG gravierend andere Prämisse setzt. Läßt sich z. B. unterstellen, der verhaltenspsychologische Aspekt des Einlegerschutzes — die run-Gefahr — sei durch leistungsfähige Einlagensicherungs-Systeme und durch ein von der Aufsichtsbehörde gegen die Gläubiger einer Bank anzunehmendes Moratorium wirksam blockiert, so bekommen die Risikodeckungsregeln des KWG ein anderes Gesicht als ohne solche Vorkehrungen. Ohne solche Vorkehrungen der direkten Einlagensicherung — also unter den Bedingungen wie sie wenigstens tatsächlich bis 1974 geherrscht haben — hätte ein Einlegerschutzgesetz auf die Verhinderung des run-Falls gerichtet sein müssen. Das heißt:

1. Es hätte ein geschäftspolitisches Verhalten verlangen müssen, bei dem es jeder Bank jederzeit möglich gewesen wäre, alle Verbindlichkeiten aus der Liquidation ihrer Aktiven zu befriedigen.
2. Diese Potenz hätte dem Einlegerpublikum im voraus so zwingend dargetan werden müssen, daß es auch bei Nachrichten über eingetretene Kreditverluste von der fortduernden Bonität seiner Bank überzeugt bliebe.

Es ist diese letzte Verhaltensbedingung, an der jedes indirekte Einlagensicherungs-System, das sich wie das KWG auf bloße Einhaltung von risikopolitischen Regeln stützt, scheitern muß. Man überzeugt sich leicht aus Gesetzesbegründung und Kommentaren, daß das KWG den run-Fall sogar erst gar nicht ins Auge faßt.

Auch die *Stützelsche Einlegerschutzbilanz*³ — nach wie vor der einzige geschlossene Ansatz für die run-verhindernde Publizität risikopolitischer Wohlverhaltensregeln und mit seinem Ansatz als einer Sonderbilanz mit speziellen Risikoabschreibungen auch technisch eine bisher nicht übertröffene Lösung — wird in ernsthaften Verlustfällen oder bei Gerüchten über solche Verluste nicht genügend Überzeugungskraft haben, um die Einleger bei der Stange zu halten.

Bestehen dagegen leistungsfähige kollektive Einlagensicherungs-Systeme der Institutsgruppen (oder sogar ein sog. Überlauf-System des gesamten Kreditgewerbes) und trifft es zu, daß das Versprechen solidarischer Haftung und direkter Ersatzzahlungen des Sicherungs-Systems an die Einleger in deren Augen die Sicherheit ihrer Einlagen von der Bonität ihrer Bank hinreichend löst, so ändern sich die Anforderungen, die man an risikopolitische Regeln des KWG zu stellen hat. Nunmehr bedeutet spezieller Gläubigerschutz im Bankwesen: Sicherung der Einlagensicherungs-Systeme vor Verlusten aus mangelhafter Risikopolitik ihrer Mitglieder. Es hat hier nicht nur eine Verschiebung auf einen anderen Risikoträger stattgefunden. Gelten im Einlegerpublikum Haftungsmasse und Liquiditätszugang des Sicherungs-Systems als ausreichende Vertrauensbasis, so ist der run-Fall (der Maximalbelastungsfall *Stützels*) nicht mehr die sachgerechte Basis für die Formulierung risikopolitischer Wohlverhaltensregeln im KWG. Jetzt, wohlgernekt erst jetzt, reicht es hin, bei der Formulierung solcher Regeln auf eine Anlagepolitik abzustellen, deren Vermögensverlustrisiken aus dem planmäßigen Geschäft in der Einschätzung des Gesetzgebers die vorhandenen Deckungsmittel nicht übersteigt. Faßt man das Bewertungsproblem „Risikomessung“ ins Auge, so zeigt sich allerdings, daß die „Entschärfung des Belastungsfalls“ prinzipiell keine Erleichterung bringt. Im Maximalbelastungsfall besteht das Bewertungsproblem darin, für einen hypothetischen, in irgend einem zukünftigen Zeitpunkt liegenden run-Fall mit den gegenwärtigen Informationen die Liquidationsdisagios aller Aktiven zu bestimmen. In dem nunmehr zugrunde zu legenden Belastungsfall muß mit den gegenwärtigen Informationen für einen zukünftigen Zeitpunkt

³ *Stützel*, W., Bankpolitik, Tz. 79 - 102.

das Ausfallrisiko bestimmt werden. Angesichts der vielschichtigen Verhältnisse stark unterschiedlicher Kreditinstitute ist die Normierung der Bewertungsverfahren allemal sehr schwierig.

Das Risiko des Einlagenabzugs wegen nicht ausreichender Diversifikation der Passivseite — also ein Risiko hoher vertragsgemäßer Abzüge — und das Risiko des massierten Einlagenabzugs trotz guter Bonität des Kreditinstituts (also wider ein vernünftiges Urteil) habe ich nicht aus dem Auge verloren. In beiden Fällen kommt es zu einem Solvenzrisiko, wenn Unvollkommenheiten des Bankgeldmarktes die Zwischenfinanzierung solcher Abzüge trotz der vorhandenen Bonität des Kreditinstituts nicht erlaubt. Das ist genau die Lücke, in die die Liquiditäts-Konsortialbank (Liko-Bank) hineingegründet worden ist. Ob sie die Lücke füllt, ist noch offen. Problematisch kann die erforderliche Bonitätsprüfung werden, die ohne zeitliche Verzögerung zu einem Ergebnis kommen muß. Problematisch ist aber — ähnlich wie bei den Sonderprüfungen des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BAKred.) wenigstens bisher — die Publizitätswirkung der Inanspruchnahme der Liko-Bank. Wie kann man ausschließen, daß das einen Stützungsantrag stellende Institut gerade erst durch das Bekanntwerden einer solchen Maßnahme dem massierten Einlagenabzug ausgesetzt und damit in die Insolvenz getrieben wird?

2. Spezieller Gläubigerschutz oder Sicherung der Existenz von Banken?

Die Frage, ob das Ziel eines bankpolitischen Schutzgesetzes „Schutz der Einleger vor Vermögensverlusten“ oder „Sicherung der Existenz von Kreditinstituten“ sein sollte, kann man ohne Rückgriff auf die Überlegung beantworten, daß totale Existenzsicherung und Wettbewerbswirtschaft sich ausschließen. Ziel ist — wie wir sahen — Einlegerschutz. Existenzsicherung ist eine etwas irreführende Vokabel für einen Weg zum Einlegerschutz.

Ganz davon abgesehen, daß Existenzsicherung bei Unsicherheit stets nur den Wahrscheinlichkeitsgrad der Planerwartungen der Bank haben kann — sie ist im Sinne einer Verbesserung der Risikosituation bei Kreditinstituten sowohl im indirekten Einlegersicherungs-System als auch im direkten Einlagensicherungs-System nur das mittelbare Ergebnis der Einhaltung von Wohlverhaltensvorschriften, die sich unmittelbar auf speziellen Gläubigerschutz richten.

Beim indirekten System in der Form des geltenden KWG soll risikopolitisches Wohlverhalten ganz Vordergründig, das Auftreten von Verlusten, die nicht durch haftende Mittel gedeckt sind, überhaupt weniger wahrscheinlich machen. Beim indirekten System in der Form der Einlegerschutzbilanz soll — viel mehr zum Kern der Sache vorstößend — risikopolitisches Wohlverhalten die Basis für eine vertrauensstärkende Bankenpublizität abgeben. Beim direkten Einlagensicherungs-System ist risikopolitisches Wohlverhalten eine notwendige, aber noch nicht hinreichende Bedingung für die Leistungsfähigkeit des Systems. Eine nicht bezweifelte Leistungsfähigkeit des Systems aber wiederum ist der vertrauensstützende, den run-Fall ausschließende Tatbestand.

Grundsätzlich kann man nun risikopolitische Normen in den Satzungen der Einlagensicherungs-Systeme wie in einem Kreditwesengesetz unterbringen. Unabdingbar ist unter der Prämisse eines fort dauernden öffentlichen Interesses an der Sicherung der Einleger vor Vermögensverlusten aber, daß diese Normen die „stellvertretende Risikoaversion“ („stellvertretend für das schutzbedürftige Rechtssubjekt Einleger“) des Gesetzgebers abbilden. Man kann die risikopolitischen Wohlverhaltensregeln daher nicht in das freie Ermessen des jeweiligen Satzungsgebers des solidarischen Sicherungs-Systems geben. Die sauberste Lösung ist, die risikopolitischen Normen des KWG auf die neue Situation — mit direkten Einlagensicherungs-Systemen der Institutsgruppen — abzustimmen und sie nach wie vor als unmittelbares gewerbepolizeiliches Bankrecht, außerdem aber als Minimalformulierung satzungsrechtlicher Eintritts- und Geschäftsbedingungen der Einlagensicherungs-Systeme vorzuschreiben.

Etwa in dieser Richtung geht auch der Satzungsentwurf für ein verbessertes Einlagensicherungs-System der privaten Banken. Der Rekurs auf die Einhaltung der Risikonormen des KWG ist vorgesehen. Der Satzungsgeber hat allerdings zwei ministerielle Instanzen zu Verhandlungspartnern, nicht nur das Bundesfinanzministerium als Bankaufsichtsressort, sondern auch das Bundeswirtschaftsministerium als wettbewerbspolitisches Ressort. Man kann die Satzungsdiskussion als bequemes Beispiel für die Zielkonkurrenz und die Abwägung des überwiegenden Interesses bei der Formulierung bankpolitischer Normen benutzen.

Der Bankaufsicht muß daran liegen, daß das Einlagensicherungs-System vier Hauptbedingungen erfüllt:

1. Die Mitglieder müssen für den Fall der Inanspruchnahme des Systems ausreichende Einschußzusagen machen — sie müssen dafür insgesamt stets über hinreichende liquide Bestände verfügen.

2. Die Mitglieder müssen dem System für den Fall des Eintretens von Verlusten ausreichende Haftungsmittel zusagen, und sei es ohne sofortigen Einschuß.
3. Die Mitglieder müssen beim Eintritt ins System und auch später mit hinreichender Wahrscheinlichkeit solvent bleiben — daher Eintritts- und Wohlverhaltensregeln.
4. Um auszuschließen, daß das Fallissement eines Außenseiters das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Systems tangiert, muß die Bankaufsicht schließlich auf lückenlose Mitgliedschaft aller Institute der Gruppe dringen.

Die dritte und die vierte Bedingung bringen schon allein unter gewerbepolizeilichem Aspekt ein Problem: Produziert man nicht mit strengen Eintritts- und Wohlverhaltensbedingungen Außenseiter? Oder umgekehrt: Widerspricht nicht eine Senkung des Anspruchsniveaus so, daß niemand Außenseiter sein muß, der Forderung, in den Verhaltensregeln für die Banken die „stellvertretende Risikoaversion“ des Gesetzgebers getreu abzubilden? Bei Abwägung unter gewerbepolizeilichem Aspekt wird man eher strengere Regeln formulieren und einige Außenseiter in Kauf nehmen.

Vom Standpunkt der Wettbewerbspolitik stellt sich die Lage so dar: Es verbietet sich eine uneingeschränkte Satzungsautonomie der Sicherungssysteme. Die Eintritts- und Wohlverhaltensregeln sind nämlich so zu beeinflussen, daß eine Mehrheit potenter Kreditinstitute eine Minderheit weniger potenter Institute nicht durch „überzogene“ Geschäftsbedingungen zu Außenseitern macht, ihnen also den Gütestempel des Systems vorenthalten kann und sie damit Wettbewerbsnachteilen aussetzt. Vom wettbewerbspolitischen Standpunkt können deshalb auch bankaufsichtliche Wohlverhaltensregeln zu rigoros erscheinen. Ein klassischer Fall potentieller Zielkonkurrenz.

3. Probleme sachgerechter Formulierung einlegerschützender Normen

Die Formulierung bankpolitischer Normen bringt eine Fülle von Schwierigkeiten mit sich. Man denke an die sachgerechte Bestimmung des kritischen Belastungsfalls für risikopolitische Verhaltensregeln oder an die Abwägung unmittelbar erstrebter bankpolitischer gegen wettbewerbliche Wirkungen bei der Bestimmung von Eintrittsbedingungen für ein Einlagensicherungs-System. Solche und andere Probleme sind noch etwas systematischer zu besprechen.

Es handelt sich insgesamt um drei Gruppen von Problemen:

- a) Die sachgerechte Bestimmung sicherungsrelevanter Tatbestände.
- b) Die sachgerechte Verknüpfung sicherungsrelevanter Tatbestände.
- c) Die Bestimmung des Sicherungsniveaus als eines in die Normen umgesetzten Maßes der „stellvertretenden Risikoaversion“ des Gesetzgebers.

Es mag genügen, wenn ich zu jeder Problemgruppe einige herausgegriffene Beispiele bringe. Sie beleuchten zugleich auch typische Wirkungen auf das Bankgeschäft — gewollte und ungewollte —, die bankpolitische Normen mit sich führen können.

Zu a): Bestimmung sicherungsrelevanter Tatbestände

1. Das Maß, an dem überall in der Welt die Zulässigkeit von Geschäftsrisiken, die Banken übernommen haben, gemessen wird, ist das Haftungskapital. Da nun Risikobegrenzung durch die Bankaufsicht stets Beschränkung der Geschäftsentfaltungschancen der rechtsunterworfenen Kreditinstitute bedeutet, ist es von unmittelbarer wettbewerblicher Wirkung, wie man das Haftungskapital definiert. Grundsätzlich üben bei einem Unternehmen das vorhandene (in Aktiven gebundene) Eigenkapital und die Haftungszusagen der Beteiligten und dritter Haftungsträger Haftungsfunktion aus. Folgt der Gesetzgeber dem Zwang, relativ einfache, durch unmittelbaren Rückgriff auf vorhandene Rechenwerke (Handelsbilanzen) anwendbare Definitionen zu setzen, so treten bei jedem einzelnen Kreditinstitut (gleich welcher Rechtsform) und darüber hinaus bei nach der Rechtsform und gruppentypischen Haftungsverhältnissen abgegrenzten Institutsgruppen Wirkungszerrungen auf.

Bei jedem Kreditinstitut gleich welcher Art werden z. B. die unter Ausnutzung gegebener Bewertungswahlrechte gebildeten stillen Reserven nicht berücksichtigt. Gäbe es so etwas wie eine „gleichmäßige Dotierung der stillen Reserven“ im Kreditwesen, könnte das unter wettbewerblichen Gesichtspunkten hingehen. Aber eine solche Gleichstellung ist nach allen Informationen nicht gegeben. Die Bankaufsicht kann sich den Aufwand nicht leisten, die zum Zwecke der Bildung einer Risikodeckungszahl vorgekehrten stillen Reserven auf ihre Werthaltigkeit nachzuprüfen. Also lässt sie die stillen Reserven beiseite und nimmt in Kauf, gut aber still gepolsterte Institute zu benachteiligen. Über gruppentypische Verzerrungen, die aus dem Grundsatz, Haftungszusagen seien nicht anzusetzen, folgen, ist viel geschrieben worden. Das Hauptargument ist, daß

Kreditinstituten jener Gruppen, die Zugang zum Markt für Beteiligungskapital haben, wie insbesondere den Aktienbanken, gegenüber Kreditinstituten ohne diesen Marktzugang (wie z. B. öffentlichen Sparkassen) ein Wettbewerbsvorteil zuflösse. Diese seien auf die Gewinnthesaurierung verwiesen, jene könnten durch Kapitaleinlage das haftungspolitische Äquivalent für die Gewährträgerhaftung beschaffen. Unbestritten ist, daß es sachgerecht ist, Haftungszusagen zu den Risikodeckungsmitteln zu zählen. Man hat aber bisher keine praktikable und normierbare Meßmethode für den Haftungswert der Gewährträgerhaftung gefunden. Man muß sich ohnehin fragen, ob es nicht Anschlußprobleme ohne Ende geben würde, wenn der Gesetzgeber den Grundsatz der Nichtberücksichtigung von Haftungszusagen in einem so gravierenden Fall, wie es die Gewährträgerhaftung bei den Sparkassen ist, verlassen würde.

2. Will man Vorschriften zur Risikobegrenzung erlassen, so müssen Risiken gemessen werden. Alle Risikobegrenzungsvorschriften des KWG — nämlich § 10 KWG mit Grundsatz I BAKred. und Grundsatz I a BAKred. und § 13 KWG — messen Risiken nicht direkt, sondern indirekt. Sie messen nicht die mit Eintrittswahrscheinlichkeiten gewichteten Vermögensverlustrisiken des Gesamtinstituts oder bestimmter Einzelengagements oder Engagementsgruppen, sondern sie messen als Risikorepräsentanz Bilanzbestände:

- Durch die Definition des Begriffs riskanter Anlagen in Grundsatz I BAKred. und (für § 13 KWG bedeutsam) die Definition des Kreditbegriffs in § 19 KWG werden riskante von nicht riskanten Beständen getrennt.
 - Durch die nur hälfte Anrechnung grundpfandrechtlich gesicherter Kredite, öffentlich verbürgter Kredite, durch die Anrechnung nur eines Fünftels der Bank-zu-Bank-Kredite in Grundsatz I BAKred. werden Bestände unterschiedlichen Risikogrades bezeichnet.
- (1) Problematisch ist die Methode der Risikorepräsentanz durch Bestände überhaupt. Sie impliziert die Annahme eines gleichmäßigen durchschnittlichen Ausfallrisikos bei allen Beständen einer definitorischen Gruppe. Und sie vernachlässigt alle Risiken, die sich nicht einzelnen Beständen, sondern nur dem Unternehmen „Bank“ als Ganzem zurechnen lassen. Man kann mit guten Gründen davon ausgehen, daß im modernen Bankwesen mit starkem Innovationsdruck und starkem Wettbewerb Managementrisiken, also solche, die aus Mängeln marktorientierter Planung, Führung und Kontrolle folgen, ein handfestes

Gewicht bekommen haben. Sie können nicht proportional zu Bilanzbeständen gemessen werden.

- (2) Problematisch ist, wenn anders sich die Risikorepräsentanz aus dem Zwang zur einfachen Norm nicht vermeiden läßt — die Bildung zu einseitig abgegrenzter Risikoklassen. Nehmen wir wieder die Ausnahmen des Grundsatz I (2) bis (4) BAKred. Hier werden zwei Klassenbildungsprinzipien gleichzeitig verfolgt. In Absatz 2 Ziffer 1 ist Kriterium die Besicherung, sonst ist es die Bonität bestimmter Schuldnerklassen. Man setzt sich stets dem Vorwurf aus, Gruppen nicht gleichmäßig zu behandeln, Geschäftsentfaltungschancen nicht gleichmäßig zu verteilen, wenn man nicht alle Anlagen aller Institute dem gleichen Bildungsgesetz für Risikoklassen unterwirft.
- (3) Aber auch ein einheitliches Bildungskriterium kann ungleichmäßige Wirkung auf das Kreditgeschäft verschiedener Institutsgruppen haben. In Anlehnung an den belgischen *coefficient de fonds propre* läuft der Entwurf der EG-Kommission für einheitliche bankaufsichtliche Normen auf Risikoklassen nach besicherungsbestimmten Anlagegruppen hinaus. *Rudolph* hat mit Recht darauf hingewiesen⁴, daß sich hier eine unerwünschte betriebswirtschaftliche Entwicklung in Richtung auf die Bevorzugung jener Besicherungsformen einstellen würde, die den Koeffizienten am wenigsten belasten. Angesichts des Umstandes, daß die Besicherungsanforderungen der Banken zu ihrem absatzpolitischen Instrumentarium gehören und von der Verhandlungsmacht der Bank gegenüber dem Kunden ebenso etwas verbrauchen wie Zinsfordernungen und Informationsaufwand (z. B. Bilanzvorlage), könnte eine solche Entwicklung in der Tat gravierend sein. Sie könnte zu einer Änderung dessen führen, was in der Besicherung den Kunden aller Banken als gute bankübliche Sicherheit bekannt ist. Sie könnte zu einer Erhöhung der Bankkonditionen führen, wenn die Banken für den Koeffizienten die in ihrem eigenen Urteil weniger leistungsfähigen Sicherheiten bevorzugen und daraufhin höhere „Risikoprämien“ kalkulieren würden. Sie könnten schließlich zu einer Veränderung des Besicherungsstandards führen, d. h. zu einer Minderung der Möglichkeiten, sich vor anderen bei Schwierigkeiten des Schuldners aus abgesondertem Vermögen zu befriedigen.

⁴ *Rudolph*, B., Einlegerschutzvorschriften für Kreditinstitute im Richtliniendraft der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in: *Kredit und Kapital*, 7. Jg. (1974), S. 350 f.

Kurz: Substitution von Rückzahlungswahrscheinlichkeit des Kredits gegen Chancen der Ausdehnung des Kreditvolumens in der Hoffnung auf steigende Erträge.

- (4) Die lautstarke Kritik an der Verschärfung der Diversifikationsvorschrift des § 13 KWG richtete sich u. a. darauf, daß der Gesetzgeber die besondere Qualität der Bonitätsprüfung bei Großkrediten nicht berücksichtige.

Das kommt schlicht der Forderung nach einer Risikoklassenbildung nach der Art und Intensität der Bonitätsprüfung gleich. Denn mit Diversifikation — also Senkung des durchschnittlichen Vermögensverlustrisikos aller Aktiven durch Risikostreuung und Risikozerfaltung — hat die Bonitätsprüfung unmittelbar nichts zu tun. Die Bonitätsprüfung ist ein Problem der Informationsbeschaffung und -verarbeitung und kein Problem der Bonität an sich. Oder anders ausgedrückt: § 10 KWG und § 13 KWG gehen von einem gegebenem (wenn auch nicht explizit genannten) Niveau der Bonitätsprüfung aus, und sie müssen das auch, wenn anders nicht prinzipielle Ursachenvermengung herauskommen soll. Über die Untergrenze des Bonitätsprüfungs niveaus vom Standpunkt des einlegerschützenden Gesetzgebers handelt nur der § 18 KWG. Hier beim § 18 könnte man sich in der Tat eine Komplettierung der Bonitätsindizien, die zu erheben sind, wie auch eine Erweiterung der einbezogenen Kredite denken.

Welche Marktirkungen so etwas indessen haben kann, hat eindrücklich der Vertreter einer Großbank beim KWG-Hearing am 1. 10. 1975 dargetan. Bei den sog. Investitionsratenkrediten (Volumen bei den Teilzahlungsbanken allein 4,5 Mrd. DM) würde ein Zwang zur Vorlage von Bilanzen fatal wirken. Bilanzvorlage würde hier nämlich von einem Dritten — dem Anbieter des Investitionsgutes — beim Schuldner verlangt werden müssen. Wenn indessen im gleichen Atem verlangt wird, von der Bilanzvorlage sei in allen Fällen abzusehen, in denen ausreichende Sicherheiten oder ausreichende Garantien Dritter vorliegen, dann wird wiederum der Zusammenhang verunreinigt: Sicherheiten wie Haftungs-(Garantie)-zusagen sind Eigenschaften der Wahrscheinlichkeitsverteilung der Rückzahlungen aus dem Kredit, die Bonitätsprüfung geht als Informationsprozeß dieser Wahrscheinlichkeitsverteilung voraus. Womit gleichzeitig § 18 (2) Entw. KWG kritisiert wird.

3. Ein anderes gutes Beispiel für Schwierigkeiten der Bestimmung sicherungsrelevanter Tatbestände bietet § 12 KWG. In seinem Kommentar zum KWG schrieb Schork (1965): „Die Grundsätze II und III werden durch § 12 ergänzt, der einen gesetzlich fixierten Liquiditätsgrundsatz für Anlagen mit besonders geringem Liquiditätsgrad darstellt⁵.“ Im KWG-Hearing hat die Präsidentin des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen, Frau Dr. Bähre, ausgeführt: „Der § 12 ist also wohl an sich der vom Gesetzgeber gedachte Weg, der das Unternehmensrisiko von Banken bei anderen Unternehmen begrenzen soll.“ M. E. gibt das Zitat nach Schork die damalige Ansicht des Gesetzgebers richtig wieder, während Frau Bähre aus der Konstruktion der Norm urteilt. § 12 ist als Liquiditätsvorschrift gemeint, wegen der Anknüpfung an das haftende Eigenkapital aber fehlerhaft formuliert. Geht man von einer Fristenkongruenzregel als liquiditätstheoretischer Vorstellung aus, so wäre auf die langfristigen Finanzierungsmittel insgesamt Bezug zu nehmen. Folgt man Frau Bähre, so ist der EK-Bezug richtig, aber dann fragt man sich, nach welchem Kriterium denn ausgerechnet die Anlagen in Grundbesitz, Schiffen und Beteiligungen einer speziellen Risikodeckungsvorschrift unterworfen werden sollen.

Vielleicht sollte man in dem Wechsel der Argumentationsweise einen jener Ansätze für den Wandel von Normen von „unter der Hand“ sehen, wie er in verschiedener Rechtsmaterie, hierzulande wie auch anderswo, gar nicht so selten zu beobachten ist. Denken Sie z. B. an die Mindestreserven, die zunächst (namentlich in USA) mit dem Argument gefordert wurden, die Banken hielten zu wenig Zentralbankgeldbestände, es sei nicht ausreichend für aktuelle Liquidität gesorgt. Nicht lange, und die Mindestreserven galten als illiquide Anlage von Vermögen und hatten ihre ausschließliche Rechtfertigung in der Kreditpolitik. Oder denken Sie an die Wandlung des Normsinnes „unter der Hand“, die sich bei § 795 BGB (Genehmigungsvorbehalt bei der Emision von Inhaberschuldverschreibungen) beobachten lässt. Der BGB-Gesetzgeber hatte mit § 795 BGB Gläubigerschutz-Absichten. Das paßt rechtssystematisch in den Kontext des Schuldrechts. Heute ist diese Vorschrift „unter der Hand“ zu einem Kapitalmarktsteuerungs-Instrument geworden. Wie eingefleischt das inzwischen ist, mag das folgende Zitat

⁵ Schork, L., Gesetz über das Kreditwesen — Kommentar — Köln 1965, S. 180. — Vgl. zur Kritik an § 12 KWG auch Krümmel, H. J., Liquiditätsicherung, a.a.O., S. 260 - 263.

zeigen⁶: „Einwirkungsmöglichkeiten des Ministeriums unter kapitalmarktpolitischen Gesichtspunkten können sich allerdings nur auf die Gesamtheit der Anleihewünsche während eines bestimmten Zeitraums beziehen. Keinesfalls darf damit die Privilegierung der Kreditaufnahme einer bestimmten Emittentengruppe verbunden sein.“ Sie sehen, es geht schon um nuancierte Auslegungen. Schließlich sei berichtet, daß maßgebliche Prüfer des FDIC gefordert haben, Risikodeckungsregeln der Bankaufsicht seien aktiv zur Eindämmung übermäßigen Bankwachstums einzusetzen. Sie seien dazu ein legitimes und gerechtfertigtes Mittel. Rechtfertigung ist offenbar ausgeblieben. Statt dessen hat es eine von einigen Mitgliedern des Board of Governors des Federal Reserve Systems angeregte Debatte gegeben, ob nicht Bankaufsicht (Bank regulation) und monetary policy in einer Behörde zusammengefaßt werden sollten. Sie sehen, auch drüber ist die Trennung der Ziele ein umstrittenes Problem.

4. Im Zuge der anstehenden KWG-Novelle ist die Frage umstritten, ob zu den risikorepräsentierenden Beständen auch die verbindlichen Kreditzusagen zu zählen seien. Welche betriebswirtschaftlichen Wirkungen das hätte, will ich hier nicht in extenso darstellen. Die Verbände des Kreditwesens argumentieren gegen diese Änderung in erster Linie mit dem Hinweis auf die Bedeutung der Zusagen als finanzielle Dispositionsreserve großer Unternehmen. Deren Bedeutung kann man tatsächlich nicht unterschätzen. In meinem Institut haben empirische Untersuchungen ergeben, daß von allen denkbaren finanziellen Anpassungsmöglichkeiten die Haltung von Kreditzusagen mit weitem Abstand an erster Stelle steht (wenigstens solange das gegenüber den anderen Möglichkeiten vergleichsweise billig ist). Argumentiert man nicht von der Wirkung her, sondern aus dem Sicherungsziel des Gesetzes, so ist zu fragen, ob die Zusagen in dem im Gesetz zu unterstellenden Belastungsfall ein Risiko sind. Dabei gibt es eine kleine logische Schwierigkeit. Man muß zunächst bedenken, daß die möglicherweise risikobehafteten Bestände heute gemessen für das Urteil über einen in unbestimmter Zukunft eintretenden Engpaßzustand zu betrachten sind. Geht man vom run-Fall aus (reines indirektes Einlegersicherungs-System), so sind die („Bestände an“) Zusagen heute so anzusehen wie ebensolche bei Eintritt des Maximalbelastungsfalles. Tritt aber dieser ein, so werden Zusagen nicht mehr effektuiert. Ergo: Zusagen sind keine Risiken, sie sind nicht zugrunde zu legen. Geht man aber von der Existenz eines leistungsfähigen direkten

⁶ von Rosen, R., Wie man mit dem § 795 BGB lenken kann, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 5/1975, S. 180 ff.

Einlagensicherungs-Systems aus, dann können Zusagen auch bei Eintritt des Belastungsfalls (hier: durchschnittlich erwartete Verluste) vom Kreditkunden noch abgerufen werden. Ergo: Zusagen sind anzusetzen. Nimmt man nun noch hinzu, daß sich das Aufsichtsamt bei Nichteinbeziehung der Zusagen dem Argument ausgesetzt sieht, eine Inanspruchnahme über die gebotenen Großkreditgrenzen könne leider nicht vermieden werden, da Zusagen verbindlich gegeben worden seien, dann hat man ein gutes Beispiel dafür, daß die sachgerechte Bestimmung sicherungsrelevanter Tatbestände stets entweder eine Entscheidung für einen unter mehreren guten Gründen oder aber einen Kompromiß erfordert. Ich halte mehr von den tapferen Entscheidungen.

Damit will ich es der Beispiele zum ersten Problemkomplex und seinen bankgeschäftlichen Wirkungen genug sein lassen.

Zu b): Sachgerechte Verknüpfung sicherungsrelativer Tatbestände

1. Ein Beispiel zu diesem zweiten Problemkreis war schon en passant erledigt: Die Frage, ob § 12 KWG richtig konstruiert ist. Ein ganzer Komplex solcher Beispiele läßt sich aus den Diversifikationsregeln des KWG ziehen. Eine Fehlverknüpfung ist bisher offenbar § 13 (3) KWG gewesen, in welchem Großkredite insgesamt im Verhältnis zum gesamten Kreditvolumen begrenzt werden. Richtig ist es, jede Großkreditbegrenzung an die haftenden eigenen Mittel anzuhängen⁷. So wie alle Diversifikationsregeln des § 13 KWG im Kontext des Gesetzes konstruiert und placierte sind — als *isolierte Ergänzung* zur allgemeinen Risikodeckungsregel des § 10 mit Grundsatz I BAKred. — sollen sie sichern, daß der Ausfall eines oder mehrerer Großkredite nicht unmittelbar zur Überschuldung führt. Die Änderung des § 13 (3) KWG ist also korrekt.

2. Kritik richtet sich gegen den rein quantitativen Ansatz der Diversifikationsregeln. Soweit damit die Frage unterschiedlicher Qualität der Bonitätsprüfung gemeint ist, haben wir das bereits behandelt. Gemeint ist aber auch, § 13 KWG erzwinge Diversifikation nur als Risikozerfällung (Diversifikation der möglichen Verlustbeträge) und nicht auch als Risikostreuung (Diversifikation der Eintrittsursachen von Vermögensverlusten). Gesetzgeber und Aufsichtsamt werden diese berechtigte Kritik nicht berücksichtigen können. Sie sind nicht nur deshalb daran

⁷ Es lohnt sich kaum, den trivialen, aber praktisch nicht gegebenen Ausnahmefall, daß Kreditvolumen und Haftungskapital stets ein konstantes Verhältnis zueinander aufweisen, anzumerken.

gehindert, weil die Aufsicht die Bonitätsprüfung nicht zur Zeit der Risikoübernahme (also vor der Kreditentscheidung mit der Wirkung der Übernahme von Entscheidungsverantwortung durch die Bankaufsicht) ihrerseits überprüfen kann. Auch nicht nur, weil selbst die spätere Überprüfung von Kreditentscheidungen vom Personalaufwand her unsinnig ist. Sondern und vor allem auch deshalb, weil sich kein Weg zeigt, einfache und justiziable Vorschriften für Kreditfähigkeitsindizien zu formulieren, die zudem noch hinreichende Freiheiten für das fach- und sachgerechte bankindividuelle Risikourteil lassen.

3. Zu den Diversifikationsregeln aber noch ein theoretischer Hinweis. Geht man von einem geschlossenem Modell des Kreditentscheidungsprozesses aus, so bedeutet Diversifikation Prüfung schlechtweg jeden Engagements auf seinen Risikobeitrag zum gesamten Portefeuille der Bank bei einem gegebenen Haftungskapital. M. a. W. jedes einzelne Engagement darf weder wegen seiner möglichen Verlustursachen noch auch wegen seines Risikovolumens das Gesamtrisiko in ein nicht zulässiges Verhältnis zum haftenden Eigenkapital bringen. Es ist die Trennung der allgemeinen Risikodeckungsregel (§ 10 KWG mit Grundsatz I BAKred.) von den Diversifikationsregeln (§ 13 KWG) — eine Trennung, die die leichte Rechenbarkeit sichert — welche zu der oben relativ umständlich eingeführten Zielformulierung geführt hat: Es soll gesichert werden, daß der Ausfall eines oder mehrerer Großkredite nicht unmittelbar zur Überschuldung führt. Der Grundsatz I mißt die aufgrund vorhandener Bestände durchschnittlich erwarteten Vermögensverluste am Haftungskapital. Der § 13 KWG setzt den Ausfall des Großkredits — dessen besondere Eigenschaft es ist, stets in einer für Wahrscheinlichkeitsaussagen zu schmalen Erhebungsmasse stattzufinden — ins Verhältnis zum Haftungskapital. Die Diversifikationsregeln basieren also nicht auf dem Erwarteten, sondern auf dem mangels Information Unbekannten. Das ist aber, wie nochmals in Erinnerung zu bringen ist, eine Folge der Trennung von der allgemeinen Risikodeckungsregel.

Zu c): Bestimmung des Sicherungsniveaus

Lassen Sie mich nun zur eigentlichen crux der bankaufsichtlichen Risikobegrenzung kommen. Der Gesetzgeber muß ein quantitatives Verhältnis der Verknüpfung des Anlagerisikos mit dem Deckungstatbestand angeben, welches seinem eigenen Grad „stellvertretender Risikoaversion“ entspricht. Sind die Risikotatbestände in sich komplex, wird zudem die Risikobegrenzung noch in mehrere Normen aufgespalten, werden Risiko-

tatbestände indirekt gemessen, fallen wichtige, das Gesamtrisiko beeinflussende Faktoren wie die Risikostreuung aus Gründen unabdingbarer Normenvereinfachung aus, so besteht wenig Hoffnung, daß eine Bankaufsicht oder irgend ein fachkundiger Berater in überzeugender Weise das einzuhalten Sicherungsniveau wird jemals fundiert angeben können. Es ist in dieser Situation müßig, sich über eine absolute Niveaubestimmung zu unterhalten. Bestimmung des Sicherungsniveaus muß in dieser Lage die Möglichkeiten relativer Bestimmung einschließen.

Relative Bestimmung des Sicherungsniveaus liegt z. B. vor, wenn bei ständig sinkenden Eigenkapitalanteilen das Risikomaß so verändert wird, daß auf je 100 DM Bestand an riskanten Aktiva ein höherer DM-Betrag an Eigenkapital gefordert wird. Dies, um Eigenkapitalbildung indirekt zu erzwingen. Basis dieser Maßnahme ist der Satz: Sinkende Eigenkapitalanteile sind per se bankaufsichtlich unerwünscht, gleichviel, ob bei den derzeit gegebenen Risiken das Eigenkapital noch ausreicht oder nicht.

Eine Art relativer Bestimmung des Sicherungsniveaus liegt auch bei einer Erscheinung vor, die ich gern „degenerierte Normen“ nenne. Hier wird das quantitative Verknüpfungsverhältnis zwischen Risikotatbestand und Deckungsmitteln in die Nähe jener Relation gelegt, bei der bankenstatistisch kein Institut oder doch nur sehr wenige und unbedeutende eine Einschränkung ihrer Geschäftsentfaltungschancen hinnehmen müssen. Hier kommt nun aber in der Norm die Risikoaversion des Gesetz- oder Verordnungsgebers gar nicht zum Ausdruck. Der Gesetzgeber setzt sich auch nicht der Kritik der Betroffenen aus.

Das tut er indessen bei dem gleichen statistisch begründeten Ansatz, wenn er — wie bei dem vorgesehenen neuen § 13 (3) KWG — einen nennenswerten Kreis von Betroffenen produziert. Ich spreche dann von überzogenen Normen (Während bei „degenerierten Normen“ die Norm an die Verhältnisse im Bankgewerbe angepaßt ist, verweigern die Banken bei „überzogenen Normen“ die Anpassung der Verhältnisse, wobei ich offen lasse, ob der Terminus „überzogen“ vom Standpunkt der Bankaufsicht akzeptiert werden kann). Dann zeigt sich auch der ganze Nachteil, der darin besteht, keine Methode für die absolute Bestimmung des Sicherungsniveaus zu haben. Ich denke allerdings, daß auch keiner der Betroffenen ein Verfahren absoluter Niveaubestimmung entgegenhalten kann. So läuft alles darauf hinaus, die nicht streng begründbare, aber auch nicht streng widerlegliche Ansicht des Gesetzgebers, Banken hätten zu wenig haftende eigene Mittel (oder zuviel Risiken), mit Plausibilitäts-

und Zumutbarkeitsargumenten zu erschüttern. Beide Seiten sind hier in einer unbefriedigenden und unverschuldeten Verhandlungssituation.

Unter den Plausibilitäts- und Zumutbarkeitsargumenten spielen die wichtigste Rolle die, die auf Wirkungen bankaufsichtlicher Normen auf die Praxis des Bankgeschäfts verweisen.

III. Wirkungen bankpolitischer Normen und ihrer Veränderung auf das Bankgeschäft

Schon bis hierher ging es um die vielfältigen Wirkungen, die bankpolitische Normen zeitigen. So war es ein zentraler Satz, daß jede Risikobegrenzungsnorm die Geschäftsentfaltungschancen der Rechtsunterworfenen begrenzt. Mit einem Katalog von Wirkungsgruppen komme ich zum Ende meiner Ausführungen:

1. Druck auf die Bonitätsstandards

Einen Druck auf solide Bonitätsstandards im Kreditgeschäft und bei anderen Anlagen der Banken wird beispielsweise bei der Einführung eines direkten Einlagensicherungs-Systems befürchtet, wenn es nicht gelingt, Geschäftsbedingungen zu fixieren, die spekulative Engagements im Hinblick auf die Solidarhaftung des Systems verhindern. Vom Druck auf Bonitätsstandards hatte ich auch im Zusammenhang mit Normen gesprochen, bei denen Risikoklassen nach Maßgabe der Besicherung gebildet werden.

2. Marktanteilverschiebungen unter den Institutsgruppen

Das ist eine häufige Erscheinung im Bereich aufsichtlicher Normen. Man denke etwa an die Herausnahme grundpfandrechtlich gesicherter Darlehen aus den Risikodeckungsnormen des KWG. In einem Kreditsystem, in dem die Anteile des langfristigen und des kurzfristigen Geschäfts stark unterschiedlich verteilt sind, muß, wer die Herausnahme will, Wettbewerbswirkungen in Kauf nehmen.

3. Sortimentsveränderungen

Dafür mag hier der § 18 KWG und der Investitionsratenkredit stehen.

4. Veränderung von Leistungselementen einzelner Bankleistungen

Für die Industriekundschaft ist die verbindliche Kreditzusage ein wertvolles Leistungselement der Bankleistung „Kreditwährung“. Kommt es tatsächlich dazu, daß die Einbeziehung der Zusagen in den Risikotatbestand der Großkreditregelung die Kreditinstitute veranlaßt oder gar zwingt, die Zusagen einzuschränken, so ist der Industriekredit nicht mehr das, was er war. Er hat ein wesentliches Leistungselement verloren. Ob es soweit kommt, mag man bezweifeln. Nach dem „Sechsfachen“ ist das „Achtfache“ im Gespräch. Umgehungen durch eine modifizierte Form der Zusagen sind im Hearing sozusagen schon angekündigt. Faltet man das Problem in die Einzelbeziehungen zwischen je einem Kreditinstitut und je einem Industriekunden auseinander, so wird sich in zahlreichen Fällen zeigen, daß Zusagen etwas knapperen Zuschnitts als bisher immer noch ein reichlicher Dispositionsspielraum für den Kunden sind.

5. Verteuerung von Bankleistungen schlechthin

Wirkt die Veränderung einer bankaufsichtlichen Norm — z. B. des § 14 KWG — zwar direkt nur auf spezielle Institutsgruppen (Girozentralen, Zentralkassen, filiallose Regionalbanken), indirekt jedoch über den Zwang zur Konsortialbildung auf eine viel breitere Schicht von Kreditinstituten und sehen sich alle diese Institute gezwungen, höhere Anteile ihrer Kapazität „Kreditbearbeitung“ in das gleiche Gesamtvolumen an Ausleihungen zu stecken, so werden sie ihre Konditionen heben. Mag bei starker Gruppenkonkurrenz einem einzelnen oder einer Gruppe von Instituten eine Marktüberwälzung des Äquivalents höherer Fixkostenauslastung nicht gelingen, sehr vielen Instituten gleichzeitig gelingt sie bestimmt.

6. Konzentrationswirkungen

Den gleichen Fall kann man in Richtung auf Konzentrationstendenzen hin überdenken. Wird es — wenn die düstersten Voraussagen des Kreditgewerbes eintreten — als Folge der verschärften Großkreditbegrenzung eine Konzentrationswelle geben? Ich will die Frage und meine Vermutung, daß die düstersten Voraussagen nicht eintreten und allenfalls eine zunehmende Kooperation von Instituten innerhalb der Institutsgruppe gesucht wird, nur andeuten. Eine verstärkte Kooperation erscheint mir unter wettbewerbspolitischem Aspekt nicht bedenklich. Sie wird

weder die starke örtliche, noch die ebenso starke überörtliche Gruppenkonkurrenz im deutschen Kreditgewerbe spürbar vermindern.

7. Rentabilitätswirkungen

Das klassische Beispiel einer Rentabilitätswirkung bankaufsichtlicher Eingriffe ist die Zinsbindung aufgrund § 23 KWG, wie sie bis 1967 bestanden hat.

8. Einflüsse auf das Wachstum

Die Beseitigung der Spannengarantie brachte — wie Sie wissen — dem deutschen Kreditwesen ein völlig neues „Wettbewerbsgefühl“. Neue Bankleistungsarten, mehr Werbung, u. a. auch mit den Konditionen, mehr Service, haben nicht nur die Sortimente umgewandelt. Sie haben auch die Kundenschaft preisbewußter gemacht und zur Schrumpfung der Gewinnspannen geführt. Damit sank die Möglichkeit zur Gewinnthesaurierung. Eine Verbesserung der Rentabilitätslage hat man vor allem über das Wachstum des Geschäftsvolumens gesucht. Überwiegend nicht mit dem erhofften Erfolg. Die größeren Volumina erforderten große Kapazitäten, vor allem im Personalbereich. Damit band man sich an Fixkostenblöcke, die auch noch durch explosive Tarifanhebungen schwerer gemacht worden sind. Das war (neben anderen, eher noch stärkeren Phänomenen) ein Stück Wachstumsdruck aus dem Wegfall der Zinsbindung. Nun ist aber mit wachsenden Geschäftsvolumina der Eigenkapitalanteil gesunken. Er ist weithin so stark gesunken, daß mehr und mehr Institute gegen Grundsatz I BAKred. und gegen andere Risikobegrenzungsregeln verstößen. Für diese Institute sind nun bankpolitische Normen Wachstumsbremsen.

Die wachstumshemmenden und wachstumsfördernden Wirkungen bankaufsichtlicher Normen kann man zum Anlaß nehmen, an die Schwierigkeiten zu erinnern, die für die Prüfung einer bankaufsichtlichen Norm auf Zumutbarkeit ihrer Wirkungen daraus entstehen, daß eine Wirkung zahlreiche Ursachen haben kann, und daß man infolgedessen keiner Ursache ihren Anteil an der Wirkung logisch richtig zurechnen kann. Das bringt ein zusätzliches Element schillernder Farbigkeit in Debatten über KWG-Normen überhaupt und über die Änderung derselben. Was war der Wirkungsanteil der vielfältigen Mitursachen unseres Bankenwachstums seit der Mitte der 50er Jahre? War das

- der Anteil der Megalomanie von Bankmanagern
- der Anteil des allgemeinen Wirtschaftswachstums
- der Anteil der Inflation
- der Anteil der kommunalen Neuordnung
- der Anteil des verstärkten Wettbewerbs und wiederum seiner Ursachen: des Wegfalls der Zinsbindung, der Freigabe der Konditionenwerbung, der Wegwerbung des kleinbürgerlichen Kredittabus
- der Anteil des Marketinggedankens
- der Anteil des Kostendrucks, in Sonderheit des Personalfixkosten-drucks
- der Anteil des Rentabilitätsdrucks durch Erhöhung der Körperschaftssteuersätze?

Aber aus diesem unvollständigen Katalog die Auswahl der wirksamsten Ursache zu treffen, ist noch ein Kinderspiel gegen die Aufgabe, die wirksamste Ursache im voraus zu prognostizieren.

Sie könnten mir entgegenhalten: Letzlich hat sich für jedes Problem bankaufsichtlicher Normierung, wenn auch manchmal sehr spät, eine Lösung eingestellt. Ja, eingestellt ist das richtige Wort. Denn selbst bei unseren beiden Problemkreisen „Bestimmung sicherungsrelevanter Tatbestände“ und „Verknüpfung solcher Tatbestände“, wo das Fortschreiten zum Besseren vielfach durch theoretische Abschichtung gefunden werden kann, brauchen Änderungen ihre Zeit. Vieles, was sich aber darüber hinaus an Lösungen eingestellt hat, war nicht Frucht der Erkenntnis, sondern Frucht der Anpassung an die Verhältnisse oder der Anpassung mit den Verhältnissen.

Zusammenfassung

Bankpolitische Normen und ihre Wirkungen auf das Bankgeschäft

Unter den bankpolitischen Zielsetzungen, die der Gesetzgeber verfolgen kann, steht der Einlegerschutz oben an. Bisher wurde in der Bundesrepublik Deutschland der Weg des indirekten Einlegerschutzes über die Solvenzsicherung von Kreditinstituten beschritten. Dazu dienten und dienen vor allem die risikopolitischen Normen des Kreditwesengesetzes (§§ 10 ff. KWG) und die auf ihrer Grundlage erlassenen Normen des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen. Der Verfasser hatte in dieser Zeitschrift* gezeigt, daß indirekter Einlegerschutz

* 1. Jg. (1968), S. 247 ff.

über Solvenzsicherung alle Möglichkeiten ausschöpfen sollte, die die Kreditinstitute instandsetzen, auch im Falle eines runs der Einleger auf die Schalter einer Bank — ausgelöst durch Kreditverluste, andere Vermögensverluste der Bank oder durch Gerüchte darüber — über ein ausreichendes Vermögen zur Befriedigung aller Einlegeransprüche zu verfügen. Der bisher einzige geschlossene Ansatz dazu ist die sogenannte Einlegerschutzbilanz von Wolfgang Stützel.

Nach den spektakulären Bankverlusten des Jahres 1974 spielt in der bankpolitischen Diskussion stärker als zuvor der Gedanke des direkten Einlegerschutzes durch Einlagensicherungs-Systeme eine Rolle. Gelingt es, ein leistungsfähiges kollektives Einlagensicherungs-System für das gesamte Bankwesen oder — wie nun vor der Verwirklichung stehend — Einlagensicherungs-Systeme der einzelnen Institutsgruppen zu installieren, so entsteht auch bezüglich der Solvenzsicherungsnormen des Kreditwesengesetzes eine neue Lage. Die Risikodeckungsnormen des KWG müssen, unterstellt, die Einlagensicherungs-Systeme seien tatsächlich leistungsfähig, nun nicht mehr auf die Verhältnisse des run-Falls ausgerichtet sein. Sie bekommen jetzt den Charakter von Wohlverhaltensnormen für die Mitglieder der Einlagensicherungs-Systeme.

In dem vorliegenden Aufsatz werden die Grundbedingungen für die Leistungsfähigkeit eines kollektiven Sicherungssystems erörtert.

Für die Formulierung von Normen als Wohlverhaltensregeln der Kreditinstitute, deren Einleger durch ein direktes Einlagensicherungs-System geschützt sind, werden einige Grundsätze entwickelt. Bei der Formulierung solcher Normen ergeben sich drei Gruppen von Problemen:

- die sachgerechte Bestimmung sicherungsrelevanter Tatbestände
- die sachgerechte Verknüpfung sicherungsrelevanter Tatbestände
- die Bestimmung des Sicherungsniveaus als eines in die Normen umgesetzten Maßes der „stellvertretenden Risikoaversion“ des Gesetzgebers.

Im letzten Teil des Aufsatzes werden Wirkungen bankpolitischer Normen und ihrer Veränderung besprochen.

Summary

Banking-policy Standards and their Effects on Banking Operations

Protection of the depositor is among the primary banking-policy aims that can be pursued by the legislator. Up to now in the Federal Republic of Germany solvency protection has been the means of indirect depositor protection practised by the credit institutions. The basis for this was and still is formed mainly by the risk-related standards of the law on credit affairs (KWG; § 10 et seq.) and the subsequent standards issued by the Federal Supervisory Board for Credit Affairs (Bundesaufsichtsamt für das Kredit-

wesen). The author has shown in this magazine* that indirect depositor protection effected by means of solvency protection should exhaust all possibilities which would result in the credit institutions being able to call on sufficient funds to meet all depositors' demands, even in the case of a run on the bank — induced by either credit losses, other financial losses of the bank or rumours of losses. The only attempt to have been made on this problem on any comprehensive scale to date is the so-called "depositor protection balance" by Wolfgang Stützel.

As a result of the spectacular bank losses of 1974 the idea of direct depositor protection by means of deposit protection systems now plays a more important role than ever before in discussions on banking policy. If it should prove possible to introduce an efficient group deposit protection system for the banking business as a whole or deposit protection systems of the individual groups of institutions (the latter is just being put into effect) a new situation would arise with regard to the solvency protection standards of the law on credit affairs. The risk cover standards of the law on credit affairs (KWG) need in that case — provided the deposit protection systems are really efficient — no longer be designed for the case of a run. They then take on the characteristics of standards of good conduct for the members of the deposit protection systems.

In the above essay the author discusses the basic conditions for the efficiency of a group protection system.

He goes on to develop certain principles whereby the standards for the law on credit affairs (KWG) may be reformulated as good conduct regulations relating to the credit institutions whose depositors are protected by means of a direct deposit protection system. When formulating such standards three groups of problems are encountered:

- the adequate determination of facts relevant to the protection system;
- the adequate connection of facts relevant to the protection system;
- the determination of the protection level as a measure of the "representative risk aversion" of the legislator transposed into the standards.

In the last part of the essay the effects of banking-policy standards and their changes are discussed.

Résumé

Les normes de la politique bancaire et leurs effets sur les opérations

Parmi les objectifs que le législateur peut donner à la politique bancaire, la protection des déposants se trouve en tête. Jusqu'à présent l'on avait suivi en République fédérale d'Allemagne la voie de la protection indirecte des dépô-

* Vol. 1 (1968) p. 247 et seq. and Vol. 2 (1969) p. 60 et seq.

sants au moyen de la garantie de solvabilité des établissements bancaires et financiers. Cette protection a été et est encore essentiellement assurée par les normes de risque de la législation bancaire (§ 10 et suivants de la KWG) et par les normes d'application de celle-ci définies par l'Office fédéral de surveillance du secteur bancaire et financier (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen). L'auteur du présent article avait déjà expliqué dans ce périodique* que la protection indirecte des déposants par la garantie de solvabilité devait suffire à mettre dans tous les cas possibles, même lors d'une ruée des déposants vers les guichets d'une banque — provoquée par des pertes sur crédits ou d'autres pertes patrimoniales de la banque ou encore par des rumeurs alarmistes —, l'institution financière en mesure de faire face à toutes les demandes de remboursement. La seule démonstration complète dont l'on dispose à ce propos a été faite par Wolfgang Stützel dans de qu'on a appelé le bilan de la protection des déposants.

Après le spectaculaires pertes bancaires de l'année 1974, le discussion porte plus qu'auparavant sur une protection directe des épargnants assurée par des systèmes de garantie des dépôts. Si l'on parvient à instaurer un système collectif efficace de garantie des dépôts pour tout le secteur bancaire et financier ou — ce qui est d'ailleurs en voie de réalisation — des systèmes de ce genre propres à chaque réseau, une nouvelle situation se présente à l'égard des normes de garantie de solvabilité de la législation bancaire. En supposant que les systèmes de garantie des dépôts donnent toute satisfaction, les normes de garantie de solvabilité de la législation bancaire ne doivent plus être adaptées aux circonstances particulières des ruées sur les guichets. Elles adoptent dès lors le caractère de normes de bonne conduite pour les adhérents aux systèmes de garantie des dépôts.

Dans l'article sont exposées les conditions fondamentales de l'efficacité d'un système collectif de garantie.

Ensuite sont évoquées quelques idées de base en vue de la formulation des normes législatives qualifiées de règles de bonne conduite pour les établissements bancaires et financiers, dont les déposants sont couverts par un système de garantie directe. Trois groupes de problèmes sont suscités par la formulation de pareilles normes:

- la définition appropriée des faits déclenchant la garantie,
- la liaison appropriée de tels faits,
- la fixation du niveau de garantie, traduction chiffrée de la mesure normative représentant « l'aversion du risque » du législateur.

La dernière partie de l'article traite des effets des normes de politique bancaire et de leurs modifications.

* 1ère année (1968), pages 247 et svts, et 2e année (1969), pages 60 et svts.