

Bad Bank-Modell der Bundesregierung Risiken für die Steuerzahler bleiben hoch, Chancen für öffentlichen Einfluss verspielt

Am 13. Mai 2009 hat sich die Bundesregierung nach längeren Diskussion beschlossen, dass Banken ihre Giftpfandbriefe an Bad Banks auslagern können. Der Gesetzentwurf dafür ist mittlerweile verbessert worden. Insbesondere soll eine Ausschüttungssperre bei der Bank garantieren, dass die Altaktionäre und nicht der Staat für die Verluste aus den Schrottpapieren aufkommen. Dennoch bleibt es dabei: die Bad Bank ermöglicht den Banken den Tausch schlechter Schrottpapiere gegen gute staatsgarantierte Anleihen. Auflagen für die Kreditvergabe und für die Geschäftspolitik macht die Bundesregierung den Banken nicht.

Schon seit einigen Monaten sind Bad Banks in der Diskussion, denn es zeichnete sich ab, dass trotz der umfangreichen Aktivitäten des Bankenrettungsfonds der Bundesregierung das Vertrauen in das Bankensystem noch längst nicht wieder hergestellt ist.

Große Bestände risikobehafteter Wertpapiere belasten die Bilanzen von Kreditinstituten immer noch. Sie binden Eigenkapital. Deshalb kommt die Kreditvergabe an die Unternehmen nur zögerlich in Schwung. Jetzt will die Bundesregierung den Banken ermöglichen, „Bad Banks“ zu gründen und sogenannte strukturierte (toxische, mit einem hohen Wertisiko belastete) Wertpapiere an sie zu übertragen.

Am 13. Mai 2009 hat sich die Bundesregierung nach längerer Diskussion für eine Konstruktion (vgl. dazu auch Wirtschaftspolitische Informationen 1/2009) der Bad Bank entschieden. Das Kabinett hat dazu ein „Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung“ beschlossen. Am 12. Juni 2009 befasste sich der Bundesrat und am 17. Juni 2009 der Bundestag in ersten Beratungen mit dem Entwurf des nicht zustimmungspflichtigen Gesetzes.

Sachverhalt

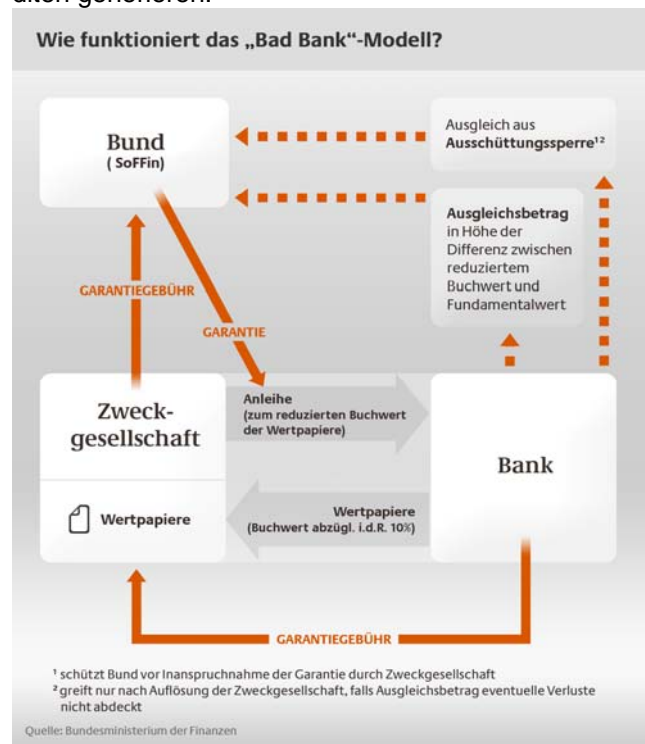
Konkret enthält der Regierungsentwurf folgende Elemente:

1. Gründung einer „Bad Bank“: Kreditinstitute und deren Tochterunternehmen können Zweckgesellschaften gründen, an die sie ihre strukturierten (toxischen) Wertpapiere übertragen. Die Zweckgesellschaft benötigt keine Banklizenz.

2. Tausch toxische gegen garantierte Papiere: Die Übertragung der Wertpapiere auf die Zweckgesellschaft erfolgt mit einem Abschlag von zehn Prozent auf den Buchwert, mit dem die Papiere in den Bankbilanzen erfasst sind. Im Gegenzug erhält das Finanzin-

stitut von der Zweckgesellschaft herausgegebene und von der Sonderanstalt für Finanzmarktstabilität (SoFFin) garantierte Schuldverschreibungen in Höhe des Übertragungswertes der Wertpapiere (90 Prozent).

3. Freies Eigenkapital steigt: Durch den Tausch toxischer Wertpapiere gegen garantierte Schuldverschreibungen steigt der Spielraum der Banken für die Kreditvergabe. Die Schuldverschreibungen müssen aufgrund der Garantie nicht durch Eigenkapital abgesichert werden. Zudem können die Banken diese Papiere zur Diskontierung bei der Bundesbank einreichen und so zusätzliche Liquidität für die Vergabe von Krediten generieren.



4. Garantie des SoFFin gegen Gebühr und Ausgleich des Bewertungsunterschieds: Für die Garantie des SoFFin zahlt das Kreditinstitut eine Garantieggebühr in marktgerechter Höhe. Zudem zahlt das Kreditinstitut der Zweckgesellschaft über die Laufzeit von zwanzig Jahren einen Ausgleichsbetrag, der sich aus der Differenz zwischen neunzig Prozent des Buchwerts und dem geschätzten Wert bei Fälligkeit der Wertpapiere („Fundamentalwert“) ergibt. Der Wert bei Fälligkeit wird durch einen Sachverständigen ermittelt. Der Ausgleich ist in gleichbleibenden Raten über die Laufzeit zu erbringen.

5. Die Bank und nicht der Bund trägt das Restrisiko: Ein eventueller Überschuss bei Auflösung der Zweckgesellschaft wird an die Anteilseigner ausgeschüttet. Bei einem eventuellen Defizit greift eine Ausschüttungssperre bei der Bank: Ausschüttungen fließen an den SoFFin und nicht an die Anteilseigner des Kreditinstituts, bis das Defizit ausgeglichen ist

Bewertung des Regierungsmodells

Pro

- Banken haben jetzt mehr freies Eigenkapital zur Vergabe von Krediten an Industrieunternehmen.
- Durch die Garantie des SoFFin können die Banken die Papiere bei der Bundesbank diskontieren, was zusätzliche Liquidität schafft.
- Die Wertpapiere verschwinden aus den Bankbilanzen. Aufgrund der Ausgleichslaufzeit von 20 Jahren werden die Abschreibungen auf die Papiere über eine lange Laufzeit verteilt.
- Das Vertrauen der Banken untereinander wird erhöht.
- Der Bund bleibt nicht auf seiner Garantie sitzen. Die Ausschüttungssperre für den Fall, dass die Wertpapiere nach zwanzig Jahren deutlich unter dem heutigen Buchwert notieren, verhindert dies – aber nur, wenn die Bank aufgrund der Ausgleichsverpflichtung nicht insolvent wird.

Contra

- Die Bewertungsmodalitäten für die Einbringung der toxischen Wertpapiere in die Bad Banks sind nicht klar. Die Buchwertregelung unterstellt, dass die verschiedenen Banken ähnliche toxische Papiere mit vergleichbarem Risikoprofil in gleicher Höhe abgeschrieben haben. Dies setzt eine Transparenz voraus, die aktuell nicht gegeben ist.
- Die Banken könnten einen Anreiz haben, den Buchwert der toxischen Papiere möglichst hoch anzusetzen, denn sie bekommen gute staatlich garantierte Anleihen in Höhe von neunzig Prozent des Buchwerts.

- Die Banken sind verpflichtet, den Unterschied von Buchwert und fundamentalem Wert der Papiere auszugleichen. Hier ist nicht klar, wie der fundamentale Wert der Papiere festgestellt werden soll. *Dies ist heute das größte Problem.* Die Banken haben Interesse an einem hohen Ansatz, denn dann müssen sie geringere Ausgleichsbeträge zahlen. Keiner hat eine Ahnung, was das Zeug eigentlich wert ist. Wie will das SoFFin bzw. der Sachverständige diesen Wert bestimmen?

- Aufgrund der Ausgleichsverpflichtung bleibt das Risiko bei den Banken. Die Bank mit den meisten Schuldverschreibungen hat somit das höchste Risiko in der Zukunft, der kann man eigentlich nicht trauen. Das Problem mit den Ramschpapieren wird insofern nur in die Zukunft verlagert und auf einen Zeitraum von zwanzig Jahren verteilt.

Gesamtbewertung

Der Gesetzentwurf ist gegenüber den vorher diskutierten Versionen verbessert worden. Insbesondere die Ausschüttungssperre bei der Bank soll garantieren, dass die Altaktionäre und nicht der Staat für die Verluste aus den Schrottpapieren aufkommen. Dennoch bleiben zu viele Risiken und Bewertungsspielräume (siehe oben).

1. **Das Schlussrisiko bleibt beim Staat**, denn es ist nicht geregelt, was passiert, wenn eine Bank die Ausgleichszahlung an das SoFFin nicht leisten kann. Es ist auch nicht sichergestellt, „dass die Haftung der Alt-eigentümer nicht durch Ausschüttungen, Kapitalverkürzungen oder ähnliches vor Eintritt des Haftungsfalles unterlaufen werden kann.“ (Bundesbank, Monatsbericht Mai 2009). Unter dem Strich bleibt es dabei: die Bad Bank ermöglicht den Banken den Tausch schlechter Schrottpapiere gegen gute staatsgarantierte Anleihen.

2. Der schlimmste Webfehler ist, dass die **Teilnahme am „Bad Bank-Programm“ für die Banken nicht Pflicht** ist und dass nur strukturierte Anleihen, aber nicht alle Problemaktiva eingebracht werden sollen. Deshalb erfasst das Modell nur einen Bruchteil der tatsächlich vorhandenen Risiken.

So marode wie der deutsche Bankensektor ist, wird wahrscheinlich bald eine Bad Bank Nr. 2 aufgelegt werden müssen. **Richtig wäre es, der Bund würde die Schrottpapiere aller Banken zum Nullwert abnehmen und dafür Anteile an den sanierten Good Banks übernehmen.** Dann könnte er als Miteigentümer für einen grundlegenden Wechsel des Geschäftsmodell sorgen.

Aber die Regierung hat ihr umfangreiches Hilfspaket nicht einmal an Bedingungen für die Kreditvergabe der Banken und verpflichtende Vorgaben für Geschäftspolitik geknüpft.