

MARLENE KÜCK

Bankenkrise und Marktaustrittsprozeß

Überblick

Der deutsche Bankensektor befindet sich in der tiefsten Krise seit Anfang der 50er Jahre. Bankvorstände und Direktoren sprechen hinter vorgehaltener Hand davon, daß sie eine derart schwierige Situation in ihrer gesamten Laufbahn noch nicht erlebt hätten. Diese Einschätzung wird jedoch kaum öffentlich verbreitet. Die offizielle Lesart der Krise lautet: Die Situation sei zwar schwierig, jedoch absolut beherrschbar. Die Stabilität der deutschen Banken wäre deshalb in keiner Weise in Frage zu stellen (so Klaus-Peter Müller, Vorstandschef der Commerzbank). Auf jeden Fall sei es aber abwegig, bereits »japanische Verhältnisse« zu unterstellen und davon auszugehen, daß in nächster Zukunft mit einem Zusammenbruch einer deutschen Großbank zu rechnen sei.

Doch allen Dementis zum Trotz breitete sich Anfang Oktober 2002 im Finanzdienstleistungssektor das Gerücht aus, die Commerzbank würde über erhebliche wirtschaftliche Probleme verfügen, die bereits in eine Liquiditätskrise eingemündet seien. Daraufhin brach der Kurs der Commerzbank-Aktie ein und erreichte einen historischen Tiefstand von 5,04 € (9. 10. 2002). Diese Kurseruption rief die Commerzbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf den Plan. Letztere leitete, um der Bank zur Seite zu stehen, eine Voruntersuchung ein, um zu prüfen, ob »jemand die Aktie der Commerzbank bewußt durch Gerüchtestreuung ›in den Keller‹ treiben wollte«. Jedoch beließ es die BaFin nicht bei dieser Parteiennahme zugunsten einer einzelnen (Groß-) Bank. Zusätzlich meldete sich, trotz der offiziell im Bankensektor zur Schau getragenen Gelassenheit, der Vizepräsident der BaFin Caspari zu Wort und löste damit einen noch nie dagewesenen, dem Neutralitätsgebot des Kreditwesengesetzes widersprechenden Vorgang aus. Er erklärte: »Von einer Zuspitzung der Lage im deutschen Bankenwesen kann nicht die Rede sein. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, die betroffenen Banken könnten die internationalen Eigenkapitalstandards zum Jahresende nicht einhalten. Insgesamt fehlt mir jedes Verständnis für die gegenwärtige Übertreibung des Marktes, insbesondere für die Zweifel an der Liquidität deutscher Institute.« (Pressemitteilung der BaFin vom 10. 10. 2002)

Diese Mitteilung läßt nicht nur die erwähnte (deutliche) Parteiennahme, sondern auch Aufgeregtheit erkennen. Die Diskussion sowohl über die Stabilität als auch über die Schwächen der deutschen Banken läßt sich nicht mehr unterdrücken. Wo liegen nun die größten Schwächen und die damit einhergehenden Stabilitätsgefahren ?

Marlene Kück – Jg. 1953, Dipl.-Volkswirtin, Dr. rer. pol., ehemals Professorin an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg und an der FHW Berlin, Aufsichtsratsvorsitzende der BkmU Bank AG; Arbeitsgebiete: Bankbetriebswirtschaftslehre, Investition und Finanzierung, Betriebswirtschaftslehre kleiner und mittlerer Unternehmen.

Presseüberschriften im Herbst 2002: »In der Finanzklemme« (*Financial Times Deutschland*, 21. August); »Manifest der Bankenkrise« (*Börsen-Zeitung*, 17. September); »Finanzbranche steckt in tiefer Krise« (*Die Welt*, 19. September); »Die Krise der Banken« (*Süddeutsche Zeitung*, 10. Oktober); »Ertragsprobleme, aber keine Liquiditätsgpässe« (*Financial Times Deutschland*, 11. Oktober).

Die Schwächen der Kreditinstitute

Die Antwort läßt sich vergleichsweise einfach finden. Alle Banken – unabhängig von ihrer Gruppenzugehörigkeit – leiden an einem viel zu geringen *Ertragspotential* und einem überproportionalen *Aufwandsblock*. Die geringen Erträge haben ihre Ursache in den dramatischen Kursrückgängen an den Aktienmärkten und in der rückläufigen konjunkturellen Entwicklung. Beide Faktoren wurden bereits im vorangegangenen Jahr 2001 sichtbar, allerdings verstärkten sie sich im laufenden Jahr nochmals.

Die Kursrückgänge als Ursache des zusammengebrochenen Kapitalmarktes ließen zunächst das zuvor expansiv betriebene *Investmentbanking* (Emissionsgeschäft, Mergers & Acquisitions) und die hier erzielten Emissionserlöse einbrechen. Ebenso schmälerten die Kursrückgänge die *Eigenhandelsgewinne* der Banken, die in den Jahren 1999 und 2000 noch im erheblichen Umfang zu Buche schlugen. Schließlich induzierte die Krise am Kapitalmarkt ein Abschmelzen der *Provisionserträge* aufgrund einer gebremsten Nachfrage der Investoren nach Aktien.

Die Zahlen für das Geschäftsjahr 2001 finden – allerdings auf viel höherem Niveau – ihre Entsprechung im laufenden Jahr 2002.

Allerdings verursachen die erwähnten Kursrückgänge nicht nur verringerte Eigenhandelsgewinne und Provisionserträge; sie verursachen auch die verstärkte Notwendigkeit zur Bildung von *Abschreibungen auf Wertpapiere des Handels- und des Anlagebestandes*. Dieser Bewertungsaufwand ist in den vergangenen Jahren geradezu explodiert. Die genauen Zahlen für diesen Aufwandsbereich lassen sich jedoch nicht festmachen. Nur soviel: Die Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen, Anteile an verbundenen Unternehmen und wie Anlagevermögen behandelte Wertpapiere stiegen von 551 Mio. € im Jahr 1999 auf 1 747 Mio. € im Jahr 2000 und auf 1 814 Mio. € im Jahr 2001 (Deutsche Bundesbank 2002, S. 33). Für das laufende Jahr 2002 liegen noch keine Zahlen vor. Es ist allerdings zu erwarten, daß die 2 Mrd. Euro-Marke vor dem Hintergrund der dramatischen Kurseinbrüche, die zu einem Stand des DAX unterhalb von 3000 Punkten führten, erreicht wird. Hierbei sind die *stillen Lasten* noch gar nicht berücksichtigt. Sie erfassen die Differenz zwischen dem Anschaffungskurs für die im Anlagevermögen bilanzierten Wertpapiere und dem (niedrigeren) aktuellen Kurs dieser Papiere am Bilanzstichtag. Die stillen Lasten brauchen entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften (§ 253 Abs. 1 HGB) und der Verordnung über die Rechnungslegung der Kreditinstitute (§ 35 Abs. 1) so lange nicht als Aufwand gebucht werden, solange nur von einer vorübergehenden Wertminderung auszugehen ist und eine Dauerbesitzabsicht vorliegt. In diesen Fällen kann das gemilderte Niederstwertprinzip angewandt werden. Allerdings herrscht in Fachkreisen, speziell unter Wirtschaftsprüfern, Einigkeit darüber, daß bei Vorliegen einer dauerhaften Wertminderung, und dies dürfte dann der Fall sein, wenn seit mehr als zwölf Monaten der aktuelle Kurs unterhalb des Kaufkurses liegt und der Aktienwert einer »problematischen Branche« (zum Beispiel Telekommunikation) angehört, eine Abschreibung vorzunehmen sei. Nun ist zu erwarten, daß mit dem Bilanzstichtag 31. 12. 2002 viele Kreditinstitute ge-

Gerüchte um eine Bankenkrise führten zum Einbruch der Commerzbank-Aktie. Die BAFin sah sich veranlaßt, mit einer Pressemitteilung und einer Voruntersuchung zur möglichen Kursmanipulation der Commerzbank zur Seite zu stehen.

Die Schwächen der Kreditinstitute liegen in geringen Erträgen aus dem Bereich Investmentbanking, Eigenhandel und Wertpapierhandel für Kunden.

»So fielen die Aktienumsätze an deutschen Börsen mit 3,28 Billionen € deutlich hinter diejenigen des Jahres 2000 zurück (4,62 Billionen €); zudem brach die Mittelanlage in Aktienfonds mit 5,1 Mrd. € (nach 38,5 Mrd. € in 2000) nahezu ein.« (Deutsche Bundesbank 2002, S. 26).

Die Aufwendungen werden durch Abschreibungen auf Wertpapiere in die Höhe getrieben. Die stillen Lasten der Wertpapiere sind oft noch gar nicht in den Jahresabschlüssen berücksichtigt.

»Trotz der überall gestarteten Kostensenkungsprogramme plagen die deutschen Großbanken nach wie vor massive Ertragsprobleme.« (*Financial Times Deutschland*, 11. Oktober 2002)

»Es ist noch nicht lange her, da stritt man in Deutschland über die Macht der Banken. Aus heutiger Sicht ist das schon fast ein lustiger Gedanke. Die Geldhäuser erleben das mit Abstand schwerste Jahr ihrer Geschichte, die meisten sind nur noch ein Schatten ihrer selbst. Der Verfall von Macht und Ruhm läßt sich an den Aktienkursen ablesen.«
(*Süddeutsche Zeitung*, 10. Oktober 2002)

Die Risikovorsorge im Kreditgeschäft nimmt durch die dramatische Ausweitung der Unternehmensinsolvenzen spürbar zu. Besonders Sparkassen und Genossenschaftsbanken sind hiervon betroffen. Dabei ist »die derzeitige Pleitewelle – in diesem Jahr werden voraussichtlich 40 000 Betriebe Insolvenz anmelden müssen – möglicherweise erst der Beginn eines tiefgreifenden Wandels der hiesigen Firmenlandschaft.«
(*Süddeutsche Zeitung*, 11. September 2002).

Schließlich sind die Kreditinstitute mit sehr hohen Verwaltungsaufwendungen (Personal- und Sachaufwand) konfrontiert. Diese stiegen um 4,3% auf eine absolute Größe von nunmehr 81 Mrd. € im Jahr 2001 an. Maßgeblichen Anteil daran hatte der wachsende Sachaufwand, der mit gut 6,5% (2,3 Mrd. €) auf insgesamt 38,0 Mrd. € wuchs (Deutsche Bundesbank 2002, S. 27 f.). Die Ursachen für den Anstieg sind primär in Investitionen in den IT-Bereich begründet.

zwungen sein werden, ihre stillen Lasten – und zwar auf Druck der Abschlußprüfer – offen zu legen, so daß es nochmals über zusätzlich zu bildende Wertkorrekturen zu einem Aufwärtstrend bei den Aufwendungen kommt.

Aber damit nicht genug. Die konjunkturelle Entwicklung hinterläßt nicht nur tiefe Spuren auf dem Kapitalmarkt – sie wirkt sich auch dramatisch auf das *Kreditgeschäft* der Banken aus und schlägt sich hier in einer merklichen Ausweitung der Risikovorsorge nieder. Schuld daran ist die mit der wirtschaftlichen Entwicklung verbundene hohe Zahl der Unternehmensinsolvenzen. Diese nahmen im Jahr 2001 um 14,3% auf 32 278 zu und erhöhten sich im ersten Halbjahr 2002 nochmals um 25,2% oder auf insgesamt 18 800 Insolvenzfälle (*Creditreform* 2002). Die Konsequenz: Der Aufwand für die Bewertung von Krediten und Forderungen sowie Wertpapieren stieg im gesamten Bankensektor von 15,9 Mrd. € (2000) um 3,6 Mrd. € auf 19,5 Mrd. € (2001) an (Deutsche Bundesbank 2002, S. 31). Der Anteil der Wertkorrekturen, die hierbei auf die Wertpapiere, die im Umlaufvermögen bilanziert sind, entfallen, ist eher (sehr) gering. Der große Brocken ist damit dem Kreditgeschäft zuzuordnen. Innerhalb des Bankensektors verteilen sich dabei die Kreditlasten sehr unterschiedlich. Der Sparkassen- und Genossenschaftsbankensektor ist hiervon weit stärker betroffen als der Großbankensektor.

Die gesamten, erfolgsbelastenden Faktoren finden ihren Niederschlag in einem Zusammenbruch des Betriebsergebnisses, des Jahresüberschusses (vor Steuern) und der Eigenkapitalrentabilität. Alle drei Erfolgsgrößen beziehungsweise -kennzahlen brechen – und dies schon seit mehreren Jahren – deutlich ein, wie die folgende Übersicht zeigt:

Tabelle 1:
Wichtige Erfolgsgrößen des Bankensektors im Zeitraum 1999 bis 2001 (in Prozent)

Bezeichnung / Jahr	1998	1999	2000	2001
Betriebsergebnis	0,41	0,41	0,30	0,18
Jahresüberschuß (vor Steuern)	0,61	0,35	0,29	0,20
Eigenkapitalrentabilität	19,34	11,22	9,32	6,23

Das Betriebsergebnis und der Jahresüberschuß wurden in Prozent der durchschnittlichen Bilanzsumme errechnet.

Das Betriebsergebnis stellt das Ergebnis nach Bewertung dar.

Quelle: Deutsche Bundesbank: Monatsbericht für September 2002, S. 34 und 39.

Immer weniger Banken

Die schwierige Erfolgslage der Kreditinstitute bleibt nicht ohne Folgen. Durch eine Konzentration auf »größere Einheiten« wird versucht, die Ertrags- und Aufwandssituation in den Griff zu bekommen. Es kommt daher zu Fusionen und Verschmelzungen im Bankensektor. Dieser Konsolidierungsprozeß ist besonders extrem im

Sparkassensektor und im genossenschaftlichen Bankensektor. Hier existiert auch noch die größte Zahl »kleinerer Banken«. Diese kleinen Banken gelten als kaum noch überlebensfähig und extrem risikobehaftet. Die Bankenverbände – allen voran die Genossenschaftsverbände (mit ihren genossenschaftlichen Prüfungsverbänden) – setzen alles daran, kleinere Institute auf größere Institute zu verschmelzen oder zu liquidieren. Sie erhalten dabei die volle Rückendeckung der BAFin. Die Aufsichtsbehörde empfindet, so ein Abteilungsleiter, »kleine Banken als arbeitsintensiv und risikoträchtig«. Die Entwicklung der Zahl der Banken in Deutschland zeigt Tabelle 2:

Die negative Erfolgsbilanz ruft die Bankenverbände und die BAFin auf den Plan. Sie versuchen, den Markt durch Fusionen und Liquidationen von Banken zu bereinigen. Die Zahl der Institute geht daher seit Jahren zurück.

Tabelle 2:

Entwicklung der Zahl der Banken im Zeitraum von 1999-2001

Bankengruppe/Jahr	1999	2000	2001
Alle Banken	2.993	2.733	2.517
Kreditbanken	315	314	303
Landesbanken	13	13	13
Sparkassen	578	562	534
Zentralbanken (Geno)	4	3	2
Kreditgenossenschaften	2.035	1.795	1.621
Realkreditinstitute	32	31	28
Banken mit Sonderaufgaben	16	15	16

Quelle: Deutsche Bundesbank: Monatsbericht für September 2002, S. 27.

Das oligopolistische Netzwerk

Warum sind nun kleine Banken arbeitsintensiv und risikoträchtig? Diese Frage läßt sich nicht objektiv beantworten – sie manifestiert ein Vorurteil. Es gibt genügend Beispiele dafür, daß kleine Banken (primär im Bereich der Kreditbanken) Erfolgskennzahlen aufweisen, die erheblich günstiger liegen als der Branchendurchschnitt. Die Ursachen sind zumeist in einer Spezialisierungsstrategie, die höhere Erträge abwirft und in einen geringeren Personal- und Sachaufwand einmündet, begründet. Beides ist der Finanzdienstleistungsaufsicht und dem eng mit ihr zusammenarbeitenden Verbandssektor (genauer: den kooperierenden Prüfungsverbänden) suspekt. Die Spezialisierungsstrategien – und die gelegentlichen Innovationen im Organisations- und Verwaltungskonzept – ziehen arbeitsintensive Prüfungsvorgänge der Aufsicht nach sich.

Kleine Banken gelten (für die BAFin) als »arbeitsintensiv und risikoträchtig«.

Der Risikogehalt des Bankkonzeptes wird nun grundsätzlich darin gesehen, daß kleinere Institute aufgrund einer geringeren Eigenkapitalausstattung und einer geringeren Reservebildung Krisen kaum auffangen könnten, ein Zusammenbruch also zu Lasten der Einlagensicherungssysteme und damit der (größeren) Institute ginge, die mit ihren höheren, am Umfang des Geschäftsvolumens orientierten Beiträgen zur Einlagensicherung die eigentlichen Ausfälle bei Kleinbanken zu tragen hätten. Ganz praktisch gesprochen hat also in der Denkweise der Verbände und der Aufsicht Großbank A mit einer erheblichen Beitragsverpflichtung zur Einlagensicherung den Zusammenbruch der Kleinbank B, die zuvor aufgrund ihres geringen

Geschäftsvolumens nur geringe Einlagensicherungsbeiträge eingezahlt hat, zu übernehmen. Wenn für die Übernahme dieser Risikofunktion Großbank A zuvor auch noch von der Kleinbank B in einem – vorwiegend regionalen – Marktbereich wettbewerbspolitisch – und wenn auch nur partiell – bedrängt wurde, wird deutlich, warum Kleinbanken keine (wahre) Existenzberechtigung von den Verbänden und den sie tragenden (großen) Kreditinstituten zugestanden wird.

Eine bemerkenswerte Vor-
aussage: »Wenn sich die
Banken nicht etwas Neues
einfallen lassen, dann wer-
den sie in den kommenden
Jahrzehnten zu einer
schrumpfenden Industrie.«
(Wolfram Engels: Über die
Zukunft der Banken, in:
Wirtschaftswoche Nr. 48,
22. 11. 1991, S. 98)

Daß die BAFin sich dieser wettbewerbsbeeinträchtigenden Ma-
xime anschließt, ist nicht weiter verwunderlich. Ihre Aufgabe ist es,
alles zu unternehmen, damit keine Gefahr für die Erfüllung der Ver-
pflichtungen der Banken gegenüber ihren Anlegern (Gläubigern)
eintritt (§ 46 Abs. 1 KWG sowie § 6 Abs. 2 KWG). Eine Gefahren-
abwehr scheint nun größeren Instituten eher möglich zu sein. Sie
sind in ein oligopolistisches Netzwerk eingebunden, das in Krisen-
phasen regelrechte Auffangbemühungen der Partner (im Sparkassen-
sektor: die Kommunen, Städte und Länder, im Genossenschafts-
sektor: die Verbände und große Kreditgenossenschaften, im Kredit-
bankensektor: Bankenverband und große Banken) erzwingt. Sollte
nämlich keine konstruktive Lösung erfolgen, würde dies zu einer
Überforderung der Einlagensicherungssysteme und zu einem (nach-
haltigen) Vertrauensverlust im Finanzdienstleistungssektor führen.
Dies kann sich das oligopolistische Netzwerk nicht leisten und hier-
auf setzt die Finanzdienstleistungsaufsicht!

Die Unterstützungsleistungen der BAFin für das Netzwerk bestehen
nun in einer aktiven aufsichtsrechtlichen Begleitung des Markt-
austrittsprozesses (Verschmelzungs- oder auch Insolvenzprozeß)
kleiner Banken. Allerdings nicht nur! Wenn es darauf ankommt, er-
greift die BAFin, wie im Fall Commerzbank, unmittelbar Position
für ein Einzelinstitut. In diesem Sinne kommt der BAFin auch nicht
mehr die Rolle eines unabhängigen »Aufsehers« zu. Sie ist vielmehr
Teil des Gesamtnetzwerkes – und, wie sich später noch zeigen wird,
sie ist nicht der mächtigste Teil, sondern eher eine »abgeleitete In-
stanz«, die in erheblichem Maße der Einflußnahme der Prüfungsver-
bände unterliegt. Zunächst soll jedoch dargestellt werden, wie die
BAFin den Austrittsprozeß kleiner Banken aus dem Markt unter-
stützt.

Der Marktaustrittsprozeß (allgemeine Aspekte)

Der Austrittsprozeß läuft immer nach dem gleichen Muster ab. Aus-
nahmen kommen nur dann zustande, wenn die Finanzdienstleistungs-
aufsicht »übereilt« handeln muß, weil ein Institut durch Finanz-
manipulationen (Betrug oder Untreue) in die Krise geraten ist.

Die Phasen des (geplanten)
Austrittsprozesses: Infor-
melle Absprachen und ein
Prüfungsbericht, der auf
Standardschwächen hin-
weist (Risikolage, § 18
KWG, Innenrevision, organi-
satorische Mängel, fehlende
Eignung der Geschäfts-
führer).

Sind keine derart motivierten Sofortmaßnahmen notwendig, geht
die Finanzdienstleistungsaufsicht »planmäßig« vor. Voraussetzung
dafür ist der Input eines *Prüfungsverbandes*. Stellt dieser im Rah-
men von Jahresabschluß- oder Einlagensicherungsprüfungen fest,
daß ein (kleines) Kreditinstitut als zu risikoreich gilt, kommt es
zunächst zu *informellen Absprachen* mit dem zuständigen Fachrefe-
rat der BAFin. Anschließend wird durch den jeweiligen Verband die
Abfassung des Prüfungsberichtes vorgenommen. Hierin kommt es,
unabhängig von der im Kreditinstitut tatsächlich vorgefundenen

Mängel, zur Auflistung von Standardschwächen. Diese betreffen grundsätzlich immer die (erhöhte) *Risikolage* im Kredit- oder Wertpapiergeschäft, die häufig an einer unzureichenden *Erfüllungsquote* des § 18 KWG (Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse) und einer mangelhaften *Innenrevision* festgemacht wird. Aus der erfolgten Risikoeinschätzung werden in einem zweiten Schritt organisatorische Mängel abgeleitet und geschlußfolgert, daß damit eine Verletzung der Pflichten nach § 25a KWG vorliegt. Letztere dienen in Kombination mit der Risikolage als ein unzweifelhaftes Indiz für die *fehlende fachliche und persönliche Eignung der Geschäftsleiter* eines Institutes (§ 33 Abs. 1 KWG).

Die Rolle der Prüfer im Austrittsprozeß

Die »erhöhte Risikolage« als Standardschwäche beruht immer auf einer Prognoseentscheidung der Prüfer. Sie beurteilen die wirtschaftliche Kreditwürdigkeit von einzelnen Kreditengagements bei Banken, die für einen Austrittsprozeß vorgesehen sind, extrem skeptisch. Vor allem nehmen sie aber Herabstufungen bei den Sicherungswerten vor. Dazu ein Beispiel: Gilt im allgemeinen der Grundsatz, daß Grundpfandrechte (zumindest) mit 60% des aktuellen Verkehrswertes (§§ 11,12 Hypothekbankgesetz) zu bewerten sind, trifft dies für Kreditengagements von Banken, die in den Austrittsprozeß einbezogen werden sollen, nicht mehr zu. Hier werden Abschläge auf den Verkehrswert, mit teilweise waghalsigen Begründungen, gefordert, zum Beispiel in der Form, daß ein (öffentlich vereidigter) Verkehrswertgutachter nicht über die nötige Unabhängigkeit (!) verfügen würde und von daher Korrekturen an seiner Verkehrswertschätzung vorzunehmen seien. Die Folge: Die Sicherungswerte des Kreditengagements schrumpfen, die Blancoanteile nehmen zu und sind nach der Logik der Prüfer in eine Einzelwertberichtigung, die die Risikovorsorge nach oben treibt, einzubeziehen. Bei anderen Banken dagegen wird von den gleichen Prüfern keine Einzelwertberichtigung, die Blancoanteile erfaßt, verlangt.

Dieses willkürliche Verhalten der Prüfer ist durch nichts zu stoppen, da die BAFin ja Teil des erwähnten oligopolistischen Netzwerkes ist und selbst dann, wenn sie die ihr eigentlich per Gesetz zugeordnete *unabhängige Rolle* einnehmen wollte, diese nicht ausfüllen könnte. Dazu fehlt der Oberbehörde schlicht und einfach die *Fachkompetenz*. Konkret: Die BAFin hat keine eigenen Prüfungsmitarbeiter, die in der Lage wären, die Prüfungsfeststellungen der Verbandsprüfer kritisch, im Sinne einer Revision, zu beurteilen oder sich sogar durch eigene Prüfungshandlungen einen Einblick in die Lage eines Kreditinstitutes zu verschaffen. Auf jeden Fall führt das prüfungsbezogene Unvermögen der Behörde dazu, daß sie fast jeder Prüfungsfeststellung, und sei sie noch so abwegig, »auf den Leim« geht.

Die Beliebigkeit des Handelns der Prüfer zeigt sich noch an einem anderen Beispiel: Einem Kreditinstitut (hier der BkM Bank AG in Berlin) wird vorgeworfen, die Erfüllungsquote im Bereich des § 18 KWG sei mit 89,6% (Nichterfüllungsquote: 10,4%) zu gering. Die Erwiderung der Bank, daß im Bankensektor im Durchschnitt die Erfüllungsquoten zwischen 85% und 88% liegen würden und damit ein herausragender Wert erreicht worden sei, bleibt unbeachtet. In

Die BAFin folgt den willkürlichen Bewertungen, weil sie über keine Fachkompetenz zur Überprüfung verfügt. BAFin übernimmt daher keine unabhängige Rolle.

Die Nichterfüllungsquote gemäß § 18 KWG stellt einen beliebten Spielball dar.

Die Durchschnittswerte wurden im Rahmen einer Befragung unter drei großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften – KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG, Arthur Andersen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und PwC Deutsche Revision – im Juni 2000 ermittelt. Alle drei Prüfungsgesellschaften gaben – je nach Branche – Nichterfüllungsquoten zwischen 12% und 16% an.

Meldefehler unterlaufen den Kreditinstituten bei den sehr komplexen aufsichtsrechtlichen Meldeanforderungen, die für Groß- und Millionenkredite, für die Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung (Grundsatz I und II) sowie für übrige Bereiche (Auslagerungen etc.) entwickelt wurden, relativ oft.

Die BkmU-Bank (Bank für kleine und mittlere Unternehmen) wurde 1994 gegründet. Sie hatte sich vor allem der Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen, insbesondere in Berlin und in den neuen Ländern, verschrieben. – Am 6. Mai 2002 hatte die BAFin für die BkmU Bank ein Veräußerungs- und Zahlungsverbot erlassen, woraufhin die Bank ihre Geschäfte einstellen mußte. Außerdem wurde die Schließung des Kreditinstituts für den Verkehr mit der Kundschaft angeordnet und die Entgegennahme von Zahlungen untersagt, die nicht zur Tilgung von Schulden gegenüber dem Kreditinstitut bestimmt sind. Als Begründung wurde die Überschuldung der Bank angegeben. Am 31. August wurde gegen die Bank das Insolvenzverfahren eröffnet.

Die Durchführung der Sonderprüfung nimmt die Behörde, da sie über keine eigenen Kompetenzen verfügt, nicht selber vor, sondern delegiert diese an externe (große) Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die im Rahmen der Prüfungen als Verwaltungshelfer der BAFin tätig werden.

einer Stellungnahme argumentiert der zuständige Prüfungsverband und (davon abgeleitet) die BAFin sogar, die im § 18 KWG verankerte aufsichtsrechtliche Vorschrift würde den Nachweis einer Erfüllungsquote von 100% verlangen. Dieser Wert ist in der Praxis von keinem Kreditinstitut zu erreichen und mutet daher realitätsfern und utopisch an. Die strenge Auslegung der Rechtsnorm deutet, wie oben schon für die risikopolitische Behandlung der Blancoanteile erwähnt, eine Ungleichbehandlung an: Während eine Bank, die in den Austrittsprozeß hineingezogen werden soll, die § 18 KWG-Anforderungen eins zu eins umzusetzen hat, wird gegenüber anderen Banken eine liberalere Anwendung der Rechtsnorm praktiziert. Da nun aber eine 100-Prozent-Quote nicht zu erreichen ist, stellt die § 18 KWG-Norm nur ein Vehikel zur Erreichung von Selektionsmaßnahmen (Austritt) dar.

Haben die Prüfer erst einmal die Hürde »Risikolage« und »Erfüllungsquote des § 18 KWG« genommen, lassen sich »organisatorische Probleme« vergleichsweise einfach ableiten und schlußfolgern, daß die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Geschäftsführung (primär an das Risikomanagement, das Risikocontrolling und die Innenrevision) nicht erfüllt sind (§ 25a KWG). Oft wird die Organisationsschwäche noch an (verursachten) *Meldefehlern* festgemacht. Aber auch hier wird wieder mit zweierlei Maß gemessen. Während bei nicht zum Austritt vorgesehenen Kreditinstituten die Meldefehler vom Prüfer lediglich im Prüfungsbericht erwähnt werden und keine weiteren Folgen haben, kommt es bei den zum Austritt – also zum Sterben – verurteilten Instituten zu einer breiten Berichterstattung, wobei vom Prüfer als Ursache des Fehlers wiederum auf Organisationsprobleme und häufig auf »schlechtes Personal« hingewiesen wird.

Abberufung von Geschäftsleitern und Sonderprüfungen

Die Ausführungen zur Bewertungspraxis (Risikolage), zum § 18 KWG und 25a KWG, zu Meldefehlern und zur Innenrevision umschreiben ein durchsichtiges Manöver, das üblicherweise die Geschäftsleiter der betroffenen Banken zu erheblichem Protest verleitet; sie sehen hierin ein hochgradiges, von subjektiven Erwägungen geleitetes (parteiisches) Handeln. Dies wiederum ist auch den Prüfungsverbänden und der Aufsichtsbehörde klar. Sie können eine dauerhafte Gegenwehr der Geschäftsleiter nur vermeiden, wenn sie deren Abberufung, begründet mit der fehlenden fachlichen Eignung und persönlichen Zuverlässigkeit, betreiben. Nur wenn die Geschäftsleiter neutralisiert werden, läßt sich frei über ein Institut verfügen. Allerdings ist hierzu wiederum ein Prüfungsvorgang erforderlich.

Sobald die Verbandsprüfer ihren Prüfungsbericht für das zu selektierende Institut vorgelegt haben, veranlaßt die Finanzdienstleistungsaufsicht gemäß § 44 Abs. 2 KWG eine *Sonderprüfung*, um die Feststellungen der Verbandsprüfer einer Revision zu unterziehen. Diese Maßnahme hat auf den ersten Blick etwas Sympathisches. Es wird der Anschein erweckt, als könne in einem weiteren Prüfungsprozeß mehr Objektivität hergestellt werden. Dies ist aber nicht der Fall. Die Prüfungen nach § 44 KWG werden nur durchgeführt, um seitens der BAFin dem im Verwaltungsrecht verankerten Amtser-

mittlungsgrundsatz als Voraussetzung zum Erlaß der ins Auge gefaßten Bescheide (Abberufungsbescheide, später: Bescheid über die Aufhebung der Erlaubnis etc.) entsprechen zu können, also nachweisen zu können, daß sich die Behörde einen eigenständigen Einblick in die wirtschaftliche und personelle Situation des Kreditinstitutes verschafft hat. Die Prüfungen dienen deshalb nur zur Bestätigung der bereits vorliegenden Prüfungsergebnisse.

Vor Beginn der Sonderprüfung führt nun der Referatsleiter der BAFin üblicherweise ein Einführungsgespräch mit dem Prüfungsleiter der beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Es liegt auf der Hand, daß es hierbei zur Weiterleitung der Prüfungsvorgaben und Prüfungsergebnisse kommt. Am Ende der Sonderprüfung wird dann ein Abstimmungsprozeß durchgeführt, das heißt, Sonderprüfer und Verbandsprüfer stimmen sich unter Einschaltung der BAFin ab; es findet ein »Abgleich« statt. Am Ende steht daher ein Sonderprüfungsbericht, der zu den gleichen Resultaten gelangt wie der Bericht der Verbandsprüfer. Allerdings finden solche »Abgleiche« nur dann statt, wenn ein Institut zum Marktaustritt gezwungen werden soll.

Das (von der BAFin initiierte und begleitete) Abstimmungsverfahren stellt einen glatten Verstoß gegen die Berufspflichten der Wirtschaftsprüfer dar. Diese sind gemäß § 55a Abs. 1 WPO zur strikten Unabhängigkeit und nach § 49 WPO zur Unbefangenheit (Einnahme einer neutralen Stellung) verpflichtet. Die Verletzung ihrer Berufspflichten riskieren die Wirtschaftsprüfer (Sonderprüfer) dennoch! Dies hängt nun primär damit zusammen, daß die Beauftragung von Sonderprüfungen durch die BAFin für die (großen) Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ein lukratives Geschäft darstellt.

Die (beauftragten) Wirtschaftsprüfer wollen dieses Geschäft nicht verlieren und lassen sich deshalb in den von der BAFin geforderten Gleichklang der Prüfungsergebnisse einbinden. Diese Einbindung scheint bei bestimmten Prüfungsgesellschaften, zum Beispiel BDO Deutsche Warentreuhand AG und Deloitte & Touche, besonders reibungslos zu funktionieren.

Beide Prüfungsgesellschaften treten immer dann in Erscheinung, wenn für ein Kreditinstitut der Marktaustritt vorgesehen ist. Hierbei scheint es der BAFin gleichgültig zu sein, daß die erwähnten Prüfungsgesellschaften in der Vergangenheit aufgrund fehlerhaft erteilter Testate, unter anderem bei der Bankgesellschaft Berlin (oder ihren Tochtergesellschaften), in der öffentlichen Kritik standen.

Welchen Einfluß das von der BAFin rechtswidrig geforderte Abgleichen von Prüfungsergebnissen hat, zeigt sich gerade bei der *Bankgesellschaft Berlin*. Bereits am 31. Mai verkündete das Amt, der zusätzliche Wertberichtigungsbedarf würde bei gut 2 Mrd. € liegen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Prüfungen aber noch *nicht* abgeschlossen! Allerdings stand das (abgestimmte) Ergebnis (2 Mrd. €) schon vorher fest und wurde nachher nochmals bestätigt.

Der Präsident der Behörde, Sanio, bezeichnete dies in der Öffentlichkeit (bevor die Ergebnisse vorlagen) als »Punktlandung« (Börsenzeitung 2001, S. 17).

BAFin initiiert einen »Abgleich« der Prüfungsergebnisse.

Bei diesen Aufträgen findet keine aktive Verhandlung über die Höhe der Prüfungshonorare statt. Vielmehr werden diese einfach – per Verwaltungsakt – von der BAFin festgesetzt und sind anschließend von den geprüften Instituten zu vergüten.

Das »Abgleich-Verfahren« führte bei der Bankgesellschaft Berlin dazu, daß Prüfungsergebnisse vor Abschluß der Prüfungen publiziert und zusätzlich von der BAFin vorgegeben wurden.

»Der vom Sonderprüfer angelegte strenge Maßstab ist von der Bankgesellschaft Berlin AG übernommen worden, um auch das restliche Kreditportfolio hinsichtlich der Risikovorsorge zu überprüfen. Die Abschlußprüfer der Teilbanken, die bei ihrer laufenden Arbeit die gleichen Engagements bewerten, sind zu weitgehend *identischen Ergebnissen* gekommen. Auf der Grundlage dieser Zahlen wird in den nächsten Tagen die notwendige Kapitalerhöhung bei der Bankgesellschaft exakt ermittelt werden, die sich in der Größenordnung von gut *2 Mrd. bewegen dürfte.*« (Pressemitteilung vom 31. Mai 2001 des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen, Hervorhebungen – M. K.)

Sonderprüfungsberichte münden in einen Abberufungs- und Korrekturpostenbescheid ein.

Mit dem Abberufungsbescheid verliert die Bank ihre Köpfe und riskiert einen Bescheid über den Entzug der Bankerlaubnis.

Verwaltungsgerichte votieren aufgrund des komplizierten aufsichtsrechtlichen Sachverhalts und aufgrund des fehlenden bankwirtschaftlichen Kenntnisstandes für die Position der BAFin.

Endstation: Erlaubnisentzug, Fusion oder Insolvenz

Sobald die beauftragten Sonderprüfer ihren Prüfungsbericht vorgelegt haben und die »Punktlandungen« feststehen, beginnt die BAFin mit der Ausfertigung der notwendigen Bescheide (Bescheid über das Abberufungsverlangen gemäß § 36 Abs. 1 KWG und Korrekturpostenbescheid gemäß § 10 Abs. 3b KWG). Ein Lesen des Berichtes ist hierfür aufgrund der abgesprochenen Punktlandungen nicht mehr erforderlich. Der letzte Bescheid faßt den (erhöhten) Einzelwertberichtigungsbedarf, der bisher von der geprüften Bank als Aufwandsposition nicht berücksichtigt wurde, zusammen und setzt diesen von der aufsichtsrechtlichen Größe des Eigenkapitals ab. Dadurch entsteht für die betroffene Bank ein »Grundsatz-I-Problem«, das heißt, sie kann die Kennziffer des Grundsatzes I (8prozentiger Eigenkapitaleinsatz bezogen auf die relevante Risikoaktiva) nicht mehr erfüllen und ist zu sofortigen Kapitalerhöhungsmaßnahmen, für die gemäß § 45 Abs. 2 KWG eine angemessene Frist eingeräumt wird, gezwungen.

Viel schwerwiegender wirkt jedoch der sofort vollziehbare Abberufungsbescheid. Hiermit verliert die betroffene Bank »ihre Köpfe«. Diese kann sie in der Regel nicht unverzüglich ersetzen, so daß gemäß § 35 Abs. 2 Nr. 3 KWG der BAFin der Weg offen steht, die Erlaubnis gemäß § 35 Abs. 2 Nr. 3 KWG zu entziehen und einen entsprechenden Bescheid zu erlassen. Diese Aufhebung der Erlaubnis wird in der Regel vollzogen, sofern keine Verschmelzungs- oder Fusionsoption besteht. Ist jedoch letztere gegeben, dient das mögliche Erlaubnisentzugsverfahren nur noch als Druckmittel, um jetzt die Gremien der Bank (Geschäftsleitung und Aufsichtsrat) zu einem konformen Handeln zu zwingen. Die Bank selber kann sich nun ein wenig Luft verschaffen, indem sie hinsichtlich des Abberufungsbescheides beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gemäß § 80 Abs. 5 VwGO einreicht.

Die Gerichte benötigen in der Regel ein bis drei Monate, um einen solchen Antrag zu entscheiden. Die Chancen, einen positiven Beschluß des Gerichtes zu erhalten, sind äußerst gering. Dies hängt einfach damit zusammen, daß die zuständigen Verwaltungsgerichte mit dem sehr komplizierten Aufsichtsrecht an die Grenzen ihrer Belastbarkeit getrieben werden und von daher eine große Neigung zugunsten der Rechtspositionen der BAFin entwickeln. Hinzu kommt, daß die Verwaltungsgerichte dem von ihnen selber zu verfolgenden Amtsermittlungsgrundsatz, auch hinsichtlich der eigenständigen Auswertung von Prüfungsberichten und sonstigen Verfahrensunterlagen, kaum entsprechen können. Dafür sind die Berichtersteller der jeweiligen Kammern hinsichtlich der notwendigen ökonomischen und bankwirtschaftlichen Kenntnisse nicht entsprechend vorgebildet. Die Sachverhaltsaufklärung bleibt daher oft in ihren Anfängen stecken.

Ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO kann den Austrittsprozeß also nicht nachhaltig aufhalten. Am Ende steht deshalb die Verschmelzung/Fusion oder das Insolvenzverfahren. Die Gremien der Bank nehmen dabei nur noch eine Statistenrolle wahr. Selbst bei der Übertragung der Bank auf ein anderes Institut werden die maßgeblichen Verhandlungen von dem jeweiligen Verband und der BAFin mit der

übernehmenden Bank geführt. Zwar handelt es sich hierbei um eine Geschäftsführung ohne Auftrag, die Grundrechte verletzt, dennoch scheint in der Praxis gegen ein derartiges Vorgehen der Regulatoren kein Kraut gewachsen zu sein.

Als Fazit bleibt daher festzuhalten, daß Banken häufig dann aus dem Markt ausscheiden, wenn dies aus der Sicht der Verbände und der BAFin – eben der Regulatoren – für notwendig erachtet wird. Ein klares Indiz für *ökonomische* Probleme (wie mangelnde Liquiditäts- und Eigenkapitalausstattung, erfolgswirtschaftliche Schwächen) ist der Austritt deshalb noch nicht.

Die großen Banken werden überleben

Die derzeitige Bankenkrise findet ihre Opfer also vor allem im Kleinbankensektor. Die großen Institutionen hingegen werden durch das oligopolistische Netzwerk geschützt. Wie weit diese Schutzfunktion geht, zeigt sich am Beispiel der *Bankgesellschaft Berlin*. Hier ordnete die BAFin Mitte 2001 eine maximale Größe mit 2 Mrd. € an, obwohl zu diesem Zeitpunkt schon in Wirtschaftskreisen klar war, daß dieser Risikovorsorgebedarf viel zu klein gegriffen war. Später übernahm das Land Berlin Risiken von der Bankgesellschaft – primär im Immobilienbereich – in Höhe von 21,6 Mrd. €. Dies ist gut das Zehnfache des von der BAFin angeordneten Wertes. In einer kritischen Betrachtung kommt Rolf-Ernst Breuer als einer der führenden Bankmanager daher zu dem Ergebnis, daß die Liquidation der *Bankgesellschaft* unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten richtig wäre. Diese Lösung käme aber nicht in Frage, so Breuer, weil sie »ein Vakuum« hinterlassen würde (Börsen-Zeitung 2002, S. 1).

Welches Vakuum hat Breuer hier eigentlich gemeint? Es kann nur vermutet werden, daß große Institutionen, bezogen auf ihre Rolle als Machtinstanzen, keine Empfehlungen für die Insolvenz (Liquidation) anderer Großinstitute aussprechen wollen. Zwar würde die Liquidation einer Großbank für die verbleibenden Institute neue Marktanteile bedeuten, dennoch verzichten die Institute, auch um die Funktionsweise und Vertrauenswürdigkeit des erwähnten Netzwerkes nicht zu beeinträchtigen, darauf. Diese mögliche Beeinträchtigung ist es vermutlich, die Breuer als Vakuum umschreibt.

In der Bankenkrise, die durch die erörterte geringe Ertragskraft der Institute und einen überdurchschnittlichen Aufwandsblock gekennzeichnet ist, wird der Markt zunächst um die Kleinen bereinigt und damit für die Großen ein wettbewerbspolitischer Stachel gezogen – und sei dieser Stachel hinsichtlich des von den kleinen Banken besetzten Marktvolumens noch so unbedeutend. Die Marktaustritte des Bankhauses Fischer, der Schmidt-Bank, der Gontard & Metall-Bank, der Ökobank und der BkmU Bank sind Beispiele für derartige »herausgenommene Stachel«. Parallel dazu kommt es, und dies ist kennzeichnend für jede Krise, zu Verschmelzungen. Diese betreffen aber weitgehend nicht nur kleine Institute, sondern die großen Banken selber. Sie werden, um Bankpleiten im nennenswerten Umfang zu verhindern, oftmals von den Verbänden, der BAFin, anderen Instituten und der Politik in eine Zwangsehe getrieben (letztes erfolgreiches Beispiel: Fusion zwischen Bayerischer Hypotheken- und Wechselbank und Vereinsbank).

»Die deutsche Kreditwirtschaft befindet sich in einer Strukturkrise, die ernsthafter, deutlicher und fundamentaler ist, als ich es bislang angenommen habe.« (Rolf-E. Breuer, 2002) – »Die Banken stehen am Beginn einer historisch beispiellosen Konzentration. In den nächsten beiden Jahrzehnten werde die Zahl der weltweit bedeutenden Player in dieser Branche auf fünf bis sieben schrumpfen.« (Fritz Kröger in: *Financial Times Deutschland*, 18. Oktober 2002)

In der Krise verlieren die Großbanken durch den Marktaustritt kleinerer Banken ihren wettbewerbspolitischen Stachel.

Die Bankenkrise führt zu Fusionen im Großbankensektor und mittelfristig zu steigenden Preisen für Finanzdienstleistungen.

Warum hat nun die Fusion der Bankgesellschaft Berlin mit der Norddeutschen Landesbank – obwohl zwingend – bisher nicht geklappt? Die Antwort ist einfach: Die Norddeutsche Landesbank (und mit ihr der Deutsche Sparkassen- und Giroverband) wollten durch eine Verzögerungstaktik die Sanierungsbeiträge des Landes Berlin heraufsetzen. Dies gelang zwar, jedoch traten parallel dazu – und zwar mehr oder weniger ungeplant – amerikanische Investoren als Anbieter auf. Dieses Auftreten hätte vermieden werden können, wenn das Netzwerk aus Bankenverbänden (hier: Sparkassenverband), BAFin und einzelnen Banken ihre marktpolitischen Kräfte geschickt ausbalanciert hätte. Es ist daher anzunehmen, daß sich ein solcher Fall, soweit es sich um eine wirkliche Großbank handelt, nicht wieder ereignen wird. Hier wird es in den nächsten Jahren zu weiteren Verschmelzungen kommen. Ziel ist dabei immer, in eine Größenordnung hineinzuwachsen, die auch in schwierigen Zeiten das Überleben garantiert. Diesem Anliegen ist auch die in der Diskussion befindliche Fusion zwischen der *Comdirekt* und der DAB Bank geschuldet. Dadurch würde einer der größten Direktbroker in Europa entstehen. Fusionierte Einheiten können, ist der Markt erst einmal bereinigt, ihre Preisvorstellungen natürlich wirkungsvoller durchsetzen. Die Konsequenzen daraus haben jedoch in Form höherer Aufwendungen letztendlich die Bankkunden zu tragen. Die Vielfalt im Bankensektor ist jedoch zum Zeitpunkt der steigenden Preise unwiederbringlich untergegangen. Dennoch: Den großen Banken wurde das Überleben gesichert. Die Stabilität des deutschen Bankensektors ist damit festgezurr. Und sollte dies über alleinige Fusionen nicht gelingen, dann würde sich notfalls auch die öffentliche Hand engagieren, um das Überleben der großen Institute – und hierfür ist die *Bankgesellschaft Berlin* ein eindeutiger Beleg – zu garantieren.

Literatur

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) (2002 a): Pressemitteilung vom 31. 5. 2001.
 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) (2002 b): Pressemitteilung vom 10. 10. 2002.
 Commerzbank Aktiengesellschaft (2002): Pressemitteilung vom 10. 10. 2002.
 Deutsche Bundesbank (2002): Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute, in: Monatsbericht September 2002, Seite 17-47.
 Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAG).
 Gesetz über das Kreditwesen (KWG).
 Handelsgesetzbuch (HGB).
 Verband der Vereine Creditreform e.V. (2002): Insolvenzen. Neugründungen und Lösungen im 1. Halbjahr 2002 (Halbjahresbericht).
 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).
 Wirtschaftsprüferordnung (WPO).
 »Breuer glaubt in Berlin nicht an Liquidation«, in: Börsen-Zeitung, Nr. 49, 12. 3. 2002.
 »Bankgesellschaft steht noch »am Anfang der Sanierung«, in: Börsen-Zeitung, Nr. 96, 22. 5. 2002.
 »Commerzbank schließt Verlust für 2002 nicht mehr aus«, in: Financial Times, 28. 10. 2002.
 »Japanische Bankenkrise – drohendes Menetekel«, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 1/2002, Seite 7-8.
 »Punktlandung« beim Kapitalbedarf, in: Börsen-Zeitung, Nr. 122, 28. 6. 2001.
 »Wieder eine Bank in Berlin pleite«, in: Neues Deutschland, 11. 6. 2002.