

Vierter Teil:

Sondervotum der Berichterstatter der Fraktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen

A. Einleitende Zusammenfassung

Die Arbeit des Hypo Real Estate Untersuchungsausschusses hat gezeigt: die Einsetzung des Ausschusses war nötig. Der Ausschuss hat in der knappen zur Verfügung stehenden Zeit wichtige Ergebnisse zu Tage gefördert. Darin haben die Oppositionsfraktionen eine dezidiert andere Auffassung als insbesondere die SPD, die auf 146 Seiten umständlich versucht, das Handeln der Bundesregierung schönzureden. Der Bericht der Koalition spricht für sich und setzt nahtlos am wenig konstruktiven Verhalten der SPD im Ausschuss an. Der Koalitionsbericht setzt sich nicht in erster Linie mit den Fakten und dem Untersuchungsauftrag auseinander, sondern versucht durch Angriffe auf die Opposition, die Fehler und das Versagen der politisch Verantwortlichen zu verschleiern. Seriöse Aufklärungsarbeit sieht anders aus. Die eigentliche Aufklärungsarbeit wurde im Untersuchungsausschuss von der Opposition geleistet.

Der Untersuchungsausschuss hat gravierende Kommunikationslücken zwischen Bankenaufsicht und dem BMF offenbart. So hat das klare Bild des Präsidenten der BaFin, Jochen Sanio, die HRE sei ein „Saustall“ und säße bereits seit der DEPFA-Übernahme „in der Falle“, die Leitung des BMF nicht erreicht. Zusätzlich wurde deutlich, dass die gesetzlichen Befugnisse der Bankenaufsicht zur Bewältigung der Schieflage der HRE, die das gesamte Weltfinanzsystem bedrohte, nicht ausreichten. So konnte die staatliche Bankenaufsicht die Schieflage der HRE nur beobachten und nicht abwenden. An dieser Stelle hat sich ein erheblicher Reformbedarf der Bankenaufsicht gezeigt. Der Untersuchungsausschuss deckte auf, dass die deutsche Finanzaufsicht im Gegensatz zu anderen Ländern auch in dem Bewusstsein einer sich zuspitzenden Finanzkrise keinerlei präventives Krisenmanagement betrieb. Eine Vorbereitung auf Schieflagen systemrelevanter Finanzdienstleister erfolgte nicht. Nationale und internationale Anregungen sowie Vereinbarungen, von staatlicher Seite Notfallszenarien durchzuführen, wurden ignoriert.

Nicht nur die Institutionen der Finanzaufsicht versagten. Vor dem Hintergrund unzureichender Auffangmöglichkeiten des privaten Sektors, das heißt, eines nahezu leeren Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken, ging die Bundesregierung viel zu lange von der Möglichkeit einer rein privaten Auffangmöglichkeit der HRE aus. Der Staat manövrierte sich in eine schlechte Verhandlungsposition. In besonderem Maße verursachte die Bundesregierung bei dieser vermeintlichen Rettung vermeidbare Belastungen für den Steuerzahler. Der private Sektor musste keine nennenswerten eigenen Beiträge leisten.

Die sogenannte Rettung der HRE war gar keine Rettung, sondern eine Notlösung ohne nachhaltige Substanz. Die Bundesregierung ging unzutreffenderweise nur von einem Liquiditätsproblem der HRE aus. Eigenkapitalrisiken wurden nicht erkannt. Folgebelastrungen des Haushalts für Kapitalerhöhungen der HRE in Höhe von mindestens 10 Milliarden Euro und darauffolgendem jahrelangem Kapitaldienst sind das Ergebnis.

Die Bundesregierung hat unzureichend verhandelt. Durch die Verhandlungsergebnisse wurden mittelbar rund 337 Millionen Euro verschwendet. Dies gilt insbesondere ab dem 1. April 2009 für den Teilbetrag von 144 Millionen Euro. Zu diesen Zeitpunkten war der kostengünstigere SoFFin bereits tätig. Das federführende BMF hätte an dieser Stelle genauer prüfen müssen.

Die Bundesregierung verkannte, dass die Interessen der Verhandlungspartner nicht die Interessen der SteuerzahlerInnen sind. Der Staat verließ sich auf die einseitige Interessenlage der beteiligten Banken. Rettungsalternativen, die einen substantiellen Beitrag der Geretteten forderten, wurden nicht in Erwägung gezogen.

Was der Bundesfinanzminister Peer Steinbrück und die Bundesregierung unbedingt verhindern wollten, ist schließlich doch eingetreten: die Verstaatlichung der HRE.

Der Bund als neuer Eigentümer der HRE muss für alle künftigen Verluste geradestehen und trägt zusätzlich das volle Klage- und Haftungsrisiko bereits laufender Aktionärsklagen.

Dass die CDU/CSU in Wirklichkeit zu einer ähnlichen Bewertung wie die Oppositionsfraktionen kommt - anders als die linientreu zu ihrem Bundesfinanzminister stehende SPD - zeigen die Äußerungen des Abgeordneten Leo Dautzenberg (Hauptstadt INSIDER, Ausgabe 34 vom 28. August 2009). Der CDU-Abgeordnete ist ebenfalls der Auffassung, dass der Untersuchungsausschuss sich gelohnt habe, denn dem Parlament sei klar geworden, dass in der Finanzaufsicht Handlungsbedarf bestehe. „Niemand bei BaFin, Bundesbank und Bundesfinanzministerium [sei] gehindert gewesen, eine Bankenpleite als Krisenszenario im Planspiel durchzudenken, um für den äußersten Fall vorbereitet zu sein“ (ebd.). Es wäre ehrlicher gewesen, die Union hätte sich auch in ihrer offiziellen schriftlichen Bewertung von der SPD distanziert und einen eigenen Bericht präsentiert.

B. Vom Ausschuss vollständig aufgearbeitete Untersuchungskomplexe

I. Versagen und Versäumnisse des Bundesfinanzministeriums und der Bankenaufsicht im Vorfeld des HRE-Kollapses

1. Bundesfinanzministerium verkennt: Systemische Krisen erfordern systematische Antworten

Folgt man der Darstellungsweise des damaligen Staatssekretärs im BMF Dr. Thomas Mirow, war seit Sommer 2007 „pausenlos [Finanzmarkt]krise“ (Protokoll Nr. 15, Seite 18). Doch weder das BMF noch die Bankenaufsicht suchten vor September 2008 nach einer systematischen Antwort auf eine systemische Krise globalen Ausmaßes. Statt eines vorausschauenden Krisenmanagements erreichte die Bundesregierung den sprichwörtlichen Brunnen immer erst, nachdem das Kind schon hineingefallen war. In den verschiedensten Rettungsaktionen vor Gründung des SoFFin musste der Staat auf die Schieflagen und Zusammenbrüche von IKB, SachsenLB, WestLB und BayernLB immer wieder aufs Neue hektisch und ungeplant reagieren. Einem Erkenntnisgewinn aus der bis dahin schwelenden Finanzkrise verweigerte man sich. In Deutschland bedurfte es des Zusammenbruches der HRE, um das BMF von der Notwendigkeit eines systematischen Herangehens zu überzeugen.

2. Gravierende Kommunikationslücken zwischen Bundesfinanzministerium und Bankenaufsicht

Zwischen der Bankenaufsicht und dem BMF taten sich gravierende Kommunikationslücken auf. So erklärte der Präsident der BaFin, Jochen Sanio, die HRE habe sich bereits seit dem Erwerb der DEPFA-Gruppe im Herbst 2007 „in der Falle“ befunden, die HRE sei ein Finanzkonzern, der „nicht mehr weit von der Todeszone“ so vor sich hin „krebste“. Von der bilanziellen Größenordnung betrachtet, sei die HRE keineswegs eine Maus gewesen, sondern ein „Elefant, der in der Falle saß“ (Protokoll Nr. 17, Seiten 10, 9 und 27). Jochen Sanio beschrieb das einzigartige Refinanzierungs- bzw. Geschäftsmodell der HRE als einen „Schneeball, [der] wuchs und wuchs und wuchs“ (Protokoll Nr. 17, Seite 10). Die Situation sei auch vor der Insolvenz von Lehman Brothers bereits „strukturell latent gefährlich“ gewesen (ebd. Seite 31). Angesichts dieser strukturellen Gefahr führte laut Jochen Sanio der Fall Lehman dann zum „K.O. eines angeschlagenen Boxers“ namens HRE (ebd. Seite 10). Auffällig ist, dass insbesondere Personen mit internen HRE-Kenntnissen ausdrücklich darauf hinwiesen, dass die HRE auch ohne die Insolvenz von Lehman Brothers in Schieflage geraten wäre. So erklärte ausgerechnet der ehemalige Aufsichtsratsvorsitzende Dr. Michael Endres in der Welt am Sonntag vom 19. Juli 2009: „Es ist falsch zu sagen, dass die HRE nur durch die Lehman-Pleite in Schwierigkeiten geraten ist – das war nur der Anlass“. Nach Aussage des neu eingesetzten Vorstandsvorsitzenden der HRE Dr. Axel Wiandt hatte der Aufsichtsratsvorsitzende ab dem 17. November 2008 „naturgemäß Zugang zu den Zahlen der HRE“ (Schreiben von Dr. Axel Wiandt vom 11. August 2009). Der ehemalige Risiko-Controller der HRE, Stéphane Wolter, sprach davon, dass „mit dem Kauf der DEPFA das Umfallen der HRE vorprogrammiert war“ (Spiegel-Online vom 17. Juni 2009, „Man konnte nur noch beten“). Ferner habe Lehman das „Beinahe-Ende [der HRE] nicht verschuldet, sondern eher beschleunigt“ (ebd.).

All diese alarmierenden Umstände waren der Leitung des BMF unbekannt. Zwar gingen dem Ministerium in dem Zeitraum zwischen dem 17. Januar 2008 und dem 15. September 2008 diverse Sonder- und Quartalsberichte zu, die über die Schieflage der HRE informierten. Zu keiner Zeit wurden diese Berichte im BMF zu einem Gesamtbild zusam-

mengeführt. Mehr noch – das Berichtswesen der Bankenaufsicht war zumindest in Sachen HRE eine informatorische Einbahnstraße. In aller Regel erhielt die BaFin vom BMF kein „Feedback“ (vgl. Frauke Menke, Protokoll Nr. 8, Seite 69).

So unterrichtete Jochen Sanio am 23. Januar 2008 den ehemaligen Staatssekretär Dr. Thomas Mirow zu zwei „aktuellen Problemfällen“, darunter die HRE. In der Folgezeit berichtete die BaFin etwa darüber, dass wegen einer völlig unzureichenden Informationsausstattung der Bankenaufsicht eilig eine Sonderprüfung der HRE für Februar und März angeordnet und durchgeführt wurde. In deren Folge musste die HRE ab März 2008 erst wöchentlich, dann täglich ihre Liquiditätssituation an die Bankenaufsicht melden – nach Aussage von Jochen Sanio ein höchst außergewöhnlicher Vorgang (vgl. Protokoll Nr. 17, Seite 28).

Diese Informationen waren unter anderem Bestandteil einer Mitteilung vom 20. März 2008, die direkt an den damaligen Abteilungsleiter Jörg Asmussen gerichtet war. Wegen urlaubsbedingter Abwesenheit nahm dieser den warnenden Bericht nicht zur Kenntnis. Auch nach der Rückkehr aus dem Urlaub fand keine Befassung Jörg Asmussens mit diesem Bericht statt. Zu seiner Entlastung argumentiert das BMF, die Mitteilung vom 20. März 2008 sei nicht von herausragender Bedeutung gewesen. Als Beleg dafür wird der Quartalsbericht der BaFin vom 15. August 2008 angeführt, wonach die Liquiditätssituation der HRE beherrschbar gewesen sein soll. Jedoch heißt es in der betreffenden Passage wörtlich: „Insgesamt sieht *die HRE* die Liquiditätsauswirkungen/-situation derzeit als handhabbar an...“ (Hervorhebung durch die Verfasser). Der BaFin-Quartalsbericht übernimmt mithin vollständig die Gefahreinschätzung eines Finanzkonzerns, dessen Liquiditätsmanagement durch eine von der BaFin angeordnete Sonderprüfung als mangelhaft bewertet wurde und der deshalb unter tägliche Liquiditätsaufsicht gestellt worden war. Genau eine Woche vor Abfassung dieses Berichts hatte am 8. August 2008 die HRE der Bankenaufsicht mitgeteilt, dass es im Liquiditätsmanagement der DEPFA zu einem schwerwiegenden Fehler gekommen war. **Die DEPFA hatte in einem Liquiditätsbericht an die irischen Aufsichtsbehörden bewusst oder unbewußt einen Betrag von 50 Milliarden Euro fälschlicherweise doppelt angerechnet und erfüllte nur dadurch die aufsichtsrechtlichen Liquiditätsanforderungen.**

Wenn die BaFin bereits am 23. Januar 2008 in einem Vermerk schrieb, dass die „Glaubwürdigkeit der HRE ohnehin vernichtet“ sei, dann galt dies umso mehr nach dem 8. August 2008.

Der Bericht der Deutschen Bundesbank zur Sonderprüfung der HRE vom Juni 2008 ging erst nach den beiden Rettungswochenenden Ende September/Anfang Oktober 2008 am 16. Oktober 2008 im BMF ein. Dabei wären die Ergebnisse der Sonderprüfung für die Rettung der HRE durchaus relevant gewesen. Jochen Sanio erklärte dazu, dass sich die im Frühjahr 2008 festgestellten „gravierenden Schwächen“ im Risikomanagement inklusive des Managements zur Liquiditätssteuerung“ in der „zugespitzten Situation als besonders fatal erwiesen“ hätten (Kurzprotokoll Nr. 80 des Haushaltsausschusses vom 15. Oktober 2008, Seite 66).

Während innerhalb der Bankenaufsicht früh die hochgradig problematische Liquiditätssituation der HRE in den Mittelpunkt rückte, blieb das BMF wegen seiner einseitigen Fokussierung auf etwaige Belastungen aus der US-Subprime-Krise gegenüber den spezifischen Liquiditätsproblemen der HRE anhaltend warnungsresistent.

Hinsichtlich der Frage, warum das klare Bild des BaFin-Präsidenten Jochen Sanio von der Gefahrenlage der HRE die Leitung des BMF nicht erreicht hat, sind die Aussagen der BMF-Leitung mit den Aussagen des BaFin-Präsidenten nicht vereinbar. Dr. Thomas Mirow wies ausführlich darauf hin, dass für den Kontakt zwischen den Spitzen von BMF und BaFin weniger die diversen schriftlichen Berichte der BaFin ans BMF als vielmehr

direkte Gespräche am Telefon und am Rande von gemeinsam besuchten Veranstaltungen ausschlaggebend gewesen seien (vgl. Protokoll Nr. 15., Seite 10). Auch Jörg Asmussen sagte aus, dass er und Jochen Sanio „das ganze Jahr 2008 persönlichen wie telefonischen Kontakt gehabt“ haben (Protokoll Nr. 21, Seite 50). Da sich in den Akten zu derartigen Gesprächen keine Aufzeichnungen finden, konnten weder das BMF noch die BaFin nachweisen, ob und wann jenseits des schriftlichen Berichtswesens die von Jochen Sanio im Ausschuss vorgetragene Aussagen, die Schieflage der HRE sei frühzeitig absehbar gewesen, tatsächlich mit der nötigen Deutlichkeit dem BMF zur Kenntnis gebracht worden sind. In jedem Falle ist dem BMF die beständige Zuspitzung der Schieflage eines systemrelevanten Finanzunternehmens entgangen, die letztlich zur Bedrohung für das Weltfinanzsystem wurde. Dass sich Deutsche Bundesbank und BaFin ein Jahr lang nicht auf eine gemeinsame Position bei der Einstufung der HRE als systemrelevant einigen konnten, tat sein Übriges.

3. Staatliche Bankenaufsicht: Schieflagen nur beobachten, nicht abwenden

Die Bankenaufsicht war durch die Sonderprüfung und die Liquiditätsmeldungen faktisch umfassend über die wahre Lage der HRE informiert. Bereits im Vorfeld der Rettungsmaßnahmen traten jedoch gravierende Regelungs- und Vollzugsdefizite bei der staatlichen Finanzaufsicht zu Tage. Teils konnte die BaFin aufgrund fehlender gesetzlicher Befugnisse nicht angemessen einschreiten, teils hat sie es versäumt, von den seinerzeit bereits vorhandenen Eingriffsbefugnissen nach dem Kreditwesengesetz (KWG) konsequent Gebrauch zu machen.

Finanzholdinggesellschaften standen bis zur Rettung der HRE nicht unter unmittelbarer Kontrolle der staatlichen Finanzaufsicht. Der Präsident der BaFin Jochen Sanio erklärte dazu, dass er „der Letzte“ sei, „der dafür bekannt ist, Versagern nicht sofort die rote Karte zu zeigen“; doch im Fall der HRE seien ihm die Hände gebunden gewesen (vgl. Protokoll Nr. 17, Seite 18). Zwar habe die BaFin im Bereich der Beaufsichtigung von Finanzholdinggesellschaften auf eine frühere Änderung der Gesetzeslage hingewirkt. Die Bemühungen seien jedoch jahrelang erfolglos geblieben. Das BMF wies die Gesetzesanpassung mit dem pauschalen Hinweis zurück, dass sich Union und SPD in ihrem Koalitionsvertrag auf eine 1:1-Umsetzung von EU-Richtlinien verständigt hätten und eine direkte Beaufsichtigung von Finanzholdinggesellschaften über das europäisch vereinbarte Mindestmaß hinausgegangen wäre. Mit dieser Erklärung räumte das Ministerium allerdings auch ein, dass die Information an das Parlament über die nicht erfolgte Schließung dieser Regelungslücke falsch und irreführend war, in der zur Begründung „Prüfungsbedarf über den zu beschreitenden Weg“ und „Vorbehalte zur Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben“ genannt wurden (BT-Drucksache 16/12486, Seite 5). Erst nachdem die Schieflage der HRE bereits eingetreten war, wurden Finanzholdings vollständig der Kontrolle durch die staatliche Finanzaufsicht der BaFin unterstellt.

Nach Aussage von Vertretern der BaFin hätten sich die vorhandenen gesetzlichen Eingriffsgrundlagen für Gefahrenabwehrmaßnahmen (§§ 45, 46 KWG) für Liquiditätskrisen in der Praxis als untauglich erwiesen. „Alle Maßnahmen, die nach §§ 45, 46 möglich wären, lösen erstens das Problem nicht, sind damit ungeeignet, und wären zweitens [...] das Todesurteil für die Bank gewesen.“ (Protokoll Nr. 17, Seite 58).

Dass diese Maßnahmen nach Ansicht des Präsidenten der staatlichen Finanzaufsichtsbehörde gerade in der Krise, also im Anwendungsfall des Gefahrentatbestandes, „tödlich“ (ebd.) gewirkt hätten, widerspricht eklatant dem erklärtem Regelungszweck, der staatlichen Finanzaufsicht „in besonderen Fällen“ die nötigen Handlungsinstrumente zur effektiven Abwehr akuter Gefahren für die Finanzmarktstabilität an die Hand zu geben.

Während nach dem Willen des Gesetzgebers § 45 KWG (Maßnahmen bei unzureichenden Eigenmitteln und unzureichender Liquidität) eine Vorschrift sein soll, die gerade geräuschlos, das heißt unter Vermeidung von Vertrauensverlusten in der Öffentlichkeit, angewendet werden sollte, wären laut Jochen Sanio bei Anwendung des § 45 KWG Vertrauensverluste in der Öffentlichkeit unvermeidbar gewesen.

§ 46 KWG (Maßnahmen bei Gefahr) soll nach der Intention des Gesetzgebers gerade dazu dienen, einstweilige Maßnahmen zu erlassen, um eine „Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen eines Instituts gegenüber seinen Gläubigern“ abzuwenden. Die gemäß § 46 Abs. 1, Satz 2 Nr. 1 KWG dafür eigens vorgesehene Möglichkeit, insbesondere „Anweisungen für die Geschäftsführung eines Instituts“ zu erlassen, wäre demnach völlig nutzlos, wenn einer drohenden Illiquidität beziehungsweise Insolvenz dadurch nicht entgegengetreten werden könnte.

Die fatale Kombination aus Regelungs- und Vollzugsdefiziten bei der staatlichen Finanzaufsicht fasste der Zeuge Stefan Schrader, Mitarbeiter der BaFin, zusammen. Ihm zufolge könne die Bankenaufsicht mittels der gesetzlich geregelten Befugnisse wie zum Beispiel Verwaltungsakten allein ihre Aufgaben gar nicht erfüllen, „weil uns das lahmlegen würde.“ (Protokoll Nr. 8, Seite 36) Vielmehr sei die Aufsicht auf ein kooperatives Verhältnis zu den Banken - ein so genanntes „Supervising by Talking“ – angewiesen und gerate dadurch in ein Abhängigkeitsverhältnis zum „Aufsichtsobjekt“ (ebd.). Damit wird eine der Grundfunktionen der staatlichen Finanzaufsicht, nämlich als unabhängige Instanz im Bereich des Bankensektors gewerberechtliche Gefahrenabwehr zu betreiben, systematisch ausgehöhlt.

Das BMF hätte diesen unhaltbaren Zustand längst abstellen können und müssen. Dringend geboten gewesen wäre eine Besetzung der seit Jahren vakanten Planstellen und die Schaffung erweiterter Eingriffsbefugnisse für die BaFin. Der Nachdruck, mit dem die Koalition aus CDU/CSU und SPD im Bereich der inneren Sicherheit die Eingriffsmöglichkeiten des Staates erweitert hat, steht in bemerkenswertem Kontrast zur Passivität, die sie bei der ebenso zur Eingriffsverwaltung gehörenden staatlichen Finanzaufsicht an den Tag gelegt hat.

Da passt es ins Bild, dass auch die Warnungen des Bundesrechnungshofs zur mangelhaften personellen Ausstattung der BaFin vom BMF nicht einmal zur Kenntnis genommen wurden. In seinem Bericht an den Verwaltungsrat der BaFin aus dem Jahre 2008 über die Prüfung der Jahresrechnung der Bankenaufsicht stellt der Bundesrechnungshof fest, dass gemäß einer Übersicht vom Juli 2008 ca. 45 Prozent der offenen Stellen zwischen mindestens sechs Monaten und bis zu drei Jahren unbesetzt blieben. Zudem habe die BaFin trotz erheblicher Arbeitsrückstände bisher auf eine überjährige Beschäftigung von Aushilfskräften verzichtet. Diese organisatorischen Defizite mussten und müssen im Sinne einer durchsetzungsfähigen Bankenaufsicht umgehend behoben werden. Die Verantwortung hierfür trägt auch das BMF durch seine Fach- und Rechtsaufsicht. Dieser ist das Ministerium aber offensichtlich nicht nachgekommen, denn auf die Vorhaltung des entsprechenden Berichts des Bundesrechnungshofes antwortete Jörg Asmussen, als zuständiger Staatssekretär im BMF zugleich Vorsitzender des Verwaltungsrates der BaFin: „Ich kenne die Feststellung des Bundesrechnungshofes, die Sie zitieren, nicht.“ (Protokoll Nr. 21, Seite 105).

4. Keinerlei systematisches Krisenmanagement

Besondere Schwächen der Finanzaufsicht hat der Untersuchungsausschuss im Bereich des systematischen Krisenmanagements aufgedeckt. Dabei geht es um weit mehr als die Frage, ob die zuständigen Institutionen BaFin, Deutsche Bundesbank und BMF in hinreichendem Maße miteinander kommuniziert und sich ein Bild der Lage verschafft

haben. Systematisches Krisenmanagement besteht vielmehr darin, im Vorhinein Notfallpläne für bestimmte Gefahrensituationen zu entwickeln und zu erproben. Daneben besteht systematisches Krisenmanagement darin, bei Bekanntwerden eines gravierenden Missstands den Notfall dann auch explizit festzustellen und unter Rückgriff auf die präventiv erarbeiteten Notfallpläne ein entschlossenes Handeln einzuleiten.

Gerade der präventive Teil eines systematischen Krisenmanagements sollte für alle Bereiche sichergestellt sein, von denen ernstzunehmende Gefahren für die Gesellschaft ausgehen können. In vielen Bereichen zum Beispiel des Zivil- und Katastrophenschutzes bei Großbränden, Chemie- oder Atomunfällen, Epidemien oder für den Fall von terroristischen Anschlägen ist ein solches präventives Krisenmanagement in Form behördlicher Krisenpläne existent und selbstverständlich. Häufig finden sogar regelmäßig praktische Notfallübungen statt. Für größere „Störfälle“ im Banken- und Finanzsystem, das seinerseits nach Meinung aller im Ausschuss vertretenen Fraktionen für die Funktionsfähigkeit einer Ökonomie von zentraler Bedeutung ist, gibt es in Deutschland ein derartiges präventives Krisenmanagement bislang nicht.

a) Viele Anlässe für Notfallplanungen

Die Bundesregierung möchte derartige Notfallplanungen für „Störfälle“ im Finanzsystem ohne konkreten Anlass nicht betreiben, aber konkrete Anlässe hat es genügend gegeben. Als Anlass hätten zum Beispiel die ernstesten Probleme mehrerer Banken zu Beginn des Jahrzehnts ausreichen müssen. Bei einem Gespräch mit dem damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder und seinem Finanzminister Hans Eichel hatten Spitzenvertreter deutscher Banken angesichts erheblich gewachsener Kreditrisiken unter anderem von Commerzbank AG, Dresdner Bank AG und HypoVereinsbank AG die Einrichtung einer staatlich gestützten „Bad Bank“ ins Gespräch gebracht („Bad Bank“ sorgt für Aufregung“, Handelsblatt vom 24.02.2003). Offensichtlich hat aber auch nach diesem Treffen das BMF nicht dafür gesorgt, dass BaFin und Deutsche Bundesbank endlich konkrete Krisenfallplanungen entwickeln.

Auch die parallel stattfindenden Debatten auf europäischer Ebene nahm das BMF nicht zum Anlass, seinen jahrelangen Schlendrian bei der Krisen-Notfallplanung zu beenden. Seit Inkrafttreten der Europäischen Währungsunion im Jahre 1999 wurde immer wieder diskutiert, wie unter den neuen Bedingungen einer gemeinsamen Europäischen Zentralbank und wachsender Verflechtungen zwischen Banken im Europäischen Binnenmarkt das Management einer potentiellen Bankenkrise ablaufen sollte. Ergebnis dieser Diskussion waren Vorschläge zur besseren europäischen Vernetzung von Aufsichtsbehörden, Zentralbanken und Finanzministerien. Zunächst freiwillig, später europäisch verbindlich, sollten alle Mitgliedsländer nationale „Ständige Ausschüsse für Finanzstabilität“ („Domestic Standing Groups“) einrichten. Diese nationalen „Ständigen Ausschüsse“ sollten sich auf nationaler Ebene in Nicht-Krisenzeiten auf mögliche Krisenfälle vorbereiten, um dann bei Eintritt einer Krise das Krisenmanagement zu übernehmen. Bei Krisenfällen grenzüberschreitend tätiger Banken hätten sie untereinander Kontakt aufnehmen und einen gemeinsamen Krisenstab bilden sollen, um ein konzertiertes europäisches Krisenmanagement zu organisieren.

Die ersten Vorschläge dieser Art wurden schon 2005 erarbeitet. Bei seiner Sitzung am 9. Oktober 2007, also bereits nach Beginn der Finanzkrise, sprach sich der Europäische Wirtschafts- und Finanzrat EcoFin nachdrücklich dafür aus, dass alle EU-Länder derartige Ständige Ausschüsse einrichten. Zu deren Aufgaben sollten der „Austausch von Informationen, die Entwicklung von Instrumentarien und die Durchführung von Krisensimulationsübungen“ gehören (Pressemitteilung, 2822. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, Luxemburg, den 9. Oktober 2007). Es ging eben nicht nur um die Bewältigung von sich bereits abzeichnenden Krisenfällen, sondern gerade um eine vorausschauende

Vorbereitung auf Krisenfälle unter „normalen“, das heißt nicht-krisenhaften, Umständen. Durch die Novelle des europäischen „Memorandum of Understanding (MoU) on Cooperation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on Cross-Border Financial Stability“ vom Juni 2008 wurde ein in diesem Sinne präventives Krisenmanagement unter Rückgriff auf die Ständigen Ausschüsse endgültig verbindlich.

b) Bundesregierung: Notfallplanung ist unnötige Bürokratie

Die Existenz dieser Vereinbarungen hat keiner der dazu befragten Zeugen abgestritten, sie wurden aber ganz offensichtlich für unwesentlich gehalten. So wurde auch in Deutschland im Juli 2006 ein „Ständiger Ausschuss“ eingerichtet. Die in der EU-Vereinbarung vorgesehene Funktion des „Nationalen Koordinators des Ständigen Ausschusses“ wurde qua Amt vom für Finanzmarktfragen zuständigen Abteilungsleiter VII im BMF, Jörg Asmussen, übernommen. Beim ihm lag die Aufgabe, den Ausschuss einzuberufen und zu leiten sowie im Fall einer grenzüberschreitenden Krise den Kontakt mit den betroffenen Ständigen Ausschüsse andere EU-Länder herzustellen. In der Vereinbarung zwischen Deutsche Bundesbank, BaFin und BMF zur Einrichtung des Ständigen Ausschusses heißt es: „In Krisenfällen koordiniert der Ausschuss das Krisenmanagement“ (§ 2 Abs.3) und „[d]er Ausschuss tagt mindestens drei mal im Kalenderjahr.“ (§ 3 Abs.1).

Der Zeuge Dr. Thomas Mirow, während dessen Amtszeit als Staatssekretär im BMF der Ausschuss eingerichtet wurde, machte allerdings sehr deutlich, dass er den Ständigen Ausschuss für unnötige Bürokratie hält: „Ich glaube, ich tue ihm aber nicht unrecht, wenn ich sagen würde: In dieser Zeit war es, bezogen auf den Umgang mit der Krise, kein maßgebliches Gremium.“ „In der akuten Krisensituation hatten wir andere Prioritäten als die Einberufung und ausführliche Wahrnehmung eines solchen Gremiums.“ (Protokoll Nr. 15, Seite 17 und 18). Dass der damalige Staatssekretär dem Ständigen Ausschuss wenig Beachtung schenkte, lässt sich auch aus seinen von Unkenntnis geprägten Aussagen ablesen, wonach der Ausschuss „nur einmal im Jahr tagt“ und dort „mit Marktteilnehmern gesprochen wird.“ (ebd. Seite 17) Richtig ist vielmehr, dass der Ausschuss öfter tagen sollte und – im Gegensatz zur Bristol-Runde, dem regelmäßigen Treffen der BMF-Leitungsebene mit Spitzenvertretern der Kreditwirtschaft – ausschließlich Vertreter der Deutschen Bundesbank, der BaFin und des BMF daran teilnehmen.

Der Zeuge Jörg Asmussen, dem von 2006 bis Mitte 2008 die Leitung des Ständigen Ausschuss oblag, nahm diese Funktion offensichtlich auch auf die leichte Schulter. Auf die Frage, ob er die Europäischen Vereinbarungen kenne, antwortet er: „Also, ich kenne dieses MoU sehr genau, weil es Ergebnis der hochrangigen Arbeitsgruppe in der EU war, an der ich mitgewirkt habe, woraus dieses MoU entstanden ist. Ich denke, wir haben den Geist dieses MoU umgesetzt. Ob man nun formal eine solche Gruppe einrichtet, ob die tagt - -“ (Protokoll Nr. 21, Seite 83) Diese Aussage kann nur als völliges Fehlverständnis des MoU gewertet werden: Der Geist des MoU bestand eben genau darin, sich schon vor dem Eintreten eines konkreten Krisenfalls Gedanken über Notfallpläne zu machen. Auch in anderer Hinsicht wurde das MoU komplett ignoriert. Aufgabe des Ständigen Ausschusses wäre es gewesen, im September 2008 den Kontakt zum irischen Krisenmanagement herzustellen und nach einer grenzüberschreitenden Lösung für die HRE zu suchen. Ein nicht genutzter Ständiger Ausschuss konnte diese Aufgabe verständlicherweise nicht leisten und trug somit dazu bei, dass die Stützung der HRE inklusive der irischen DEPFA allein von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in Deutschland getragen werden muss.

c) Was vorausschauendes Krisenmanagement hätte leisten können

Ein vorausschauendes Krisenmanagement hat der Ständige Ausschuss vor der Krise nicht geleistet. Die Nicht-Befolgung einer europäischen Verabredung ist dabei nur ein formales Problem. Viel entscheidender ist die Konsequenz, dass eine Regierung ohne Notfallplan bei Eintritt einer systemischen Finanzkrise den systemrelevanten Banken beziehungsweise ihren Anteilseignern und Gläubigern mehr oder weniger schutzlos ausgeliefert ist, da alle wissen, dass man eine systemrelevante Bank nicht in die Insolvenz schicken kann. Bei einer frühzeitigen Krisensimulation hätte man zum Beispiel schnell festgestellt, dass man zur Einschätzung einer Krisensituation kurzfristig aussagekräftige Gläubigerlisten benötigt, die nach Art des Engagements (unbesichert/besichert) differenzieren. Gerade die Einbeziehung ausländischer Gläubiger, zu denen die inländische Finanzaufsicht keinen regelmäßigen Kontakt unterhält, hätte sich als besonders schwierig herausgestellt. Eine Konsequenz hätte sein müssen, zumindest die technischen Voraussetzungen und die Informationslage zu verbessern. Stattdessen waren Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank etwa im Zuge der Stützung der HRE noch das ganze erste Rettungswochenende damit beschäftigt, entsprechende aussagekräftige Gläubigerlisten anzufertigen, weil den kurzfristig verfügbaren Daten aus der so genannten „Millionenkreditdatenbank“ nicht zu entnehmen war, inwiefern Gläubiger unbesichert oder besichert bei der HRE engagiert waren (vgl. Klaus-Dieter Jakob, Protokoll Nr. 13, Seite 90f). Das Wissen über unbesicherte Engagements ist bei Rettungsverhandlungen für die Entwicklung einer Verhandlungsposition und den Aufbau eines Drohpotentials entscheidend, weil diese Gläubiger bei einer HRE-Insolvenz ihre unbesicherten Engagements verloren hätten. Da allerdings eine aussagekräftige Gläubigerliste erst im Verlauf des ersten. Rettungswochenendes erarbeitet wurde, war eine angemessene Beteiligung der unbesicherten Gläubiger – Hauptprofiteure der HRE-Rettung – von vornherein unmöglich.

Hätte man sich die Listen der ausländischen Gläubiger früher angesehen, dann hätte man den inländischen Gläubigern auch die unbesicherten, das heißt ausfallgefährdeten, Forderungen als Verlustrisiko vorhalten können, die diese über ihre ausländischen Töchter gegen die HRE, insbesondere gegen die DEPFA, hielten. Das ist in erkennbarem Maße nicht passiert. Es wäre technisch aber kein Problem gewesen, wenn man wenigstens zum Zeitpunkt der Einstufung der HRE als systemrelevante Bank im Juni 2008 mit solchen Überlegungen begonnen hätte.

Auch viele andere technische Probleme hätten bei vorbeugenden Krisenübungen erkannt werden können, so zum Beispiel die Schwierigkeit, dass die im Namen der öffentlichen Hand handelnden Institutionen wie zum Beispiel Deutsche Bundesbank, BaFin oder BMF bewerten können sollten, wie viel die noch verbliebenen Sicherheiten einer zu rettenden Bank eigentlich wert sind. Wie später noch genauer dargestellt wird, fehlte den Bundesbehörden für diese Aufgabe bei der HRE der Sachverstand, sodass sie stattdessen auf die Informationen der handelnden Gegenseite, nämlich eines Teams unter Leitung der Deutsche Bank AG, vertrauen mussten. Die Zahlen dieses Teams stellten sich im Nachhinein als falsch heraus und begünstigten in den Verhandlungen und ihren Ergebnissen bis heute die am Rettungspaket beteiligten Banken.

Sicherlich kann nicht erwartet werden, dass das BMF im Sommer 2007 ein passgenaues Krisenszenario für die HRE nach einer hypothetischen Insolvenz von Lehman Brothers durchspielt. Zu diesem Zeitpunkt hätte man aber ein allgemeines Szenario eines kurzfristigen Zusammenbruchs des Geldmarktes und seiner Folgen am Beispiel einer systemrelevanten und international verflochtenen Bank ohne Einlagengeschäft durchspielen können. Dabei wäre man zumindest auf die beiden vorgenannten Variablen „Auslandsgläubiger“ und „Bewertung von Sicherheiten“ gestoßen. Spätestens nach der Rettung der IKB hätte das Szenario erweitert werden müssen. Nach eigenen Angaben hat es sich die

Bundesregierung bei ihrer Entscheidung über die Rettung der IKB nicht leicht gemacht und das Für und Wider genau abgewogen. Inzwischen wissen wir, dass viele Regierungen bei einzelnen Banken in ihren Ländern vor derselben Abwägungsfrage gestanden haben und stehen. Angesichts der Vielzahl von Einzelentscheidungen, die Regierungen seit Beginn der Finanzkrise 2007 für oder gegen die Rettung konkreter einzelner Banken treffen mussten, war es keineswegs unrealistisch, dass es dabei zu Fehlentscheidungen kommen würde. Angesichts des Zeitdrucks und der Unwägbarkeiten, unter denen solche Entscheidungen getroffen werden müssen, konnten beispielsweise die systemischen Folgewirkungen einer einzelnen Bankpleite leicht unterschätzt werden. Die Insolvenz von Lehman Brothers ist wohl das unrühmlichste Beispiel, dass solche Fehlentscheidungen auch tatsächlich vorgekommen sind.

Aus diesem Blickwinkel betrachtet war an dieser Insolvenz nur unvorhersehbar, dass es eine so große und verflochtene Bank wie Lehman Brothers treffen würde. Dass aber früher oder später irgendeine Regierung irgendeine Bank in ihrer systemischen Bedeutung unterschätzen könnte und in die Pleite schicken würde, war ein realistisches Gefahrenszenario. Allgemeine Krisenszenarien hätte man also nach der Rettung von Northern Rock oder IKB im Frühjahr 2008 eindeutig auf die Konstellation „Pleite einer im Nachhinein als systemrelevant identifizierten Bank“ hin konkretisieren können.

Die ab Januar 2008 und insbesondere im Zuge der Sonderprüfung den Aufsichtsbehörden bekannt gewordenen Probleme der HRE beim Liquiditätsmanagement hätten es einem soliden, vorausschauenden Krisenmanagement, bestenfalls dem dafür zuständigen Ständigen Ausschuss, ermöglicht und nahegelegt, noch sehr viel konkretere Notfallpläne zu entwickeln. Die Zeugen Stéphane Wolter, Jochen Sanio und Klaus-Dieter Jakob bestätigten, dass die HRE mit der Übernahme der DEPFA aufgrund der beginnenden Verwerfungen am Interbankenmarkt in Folge der Subprime-Krise ein erhebliches Liquiditätsrisiko übernommen hatte. Seit Herbst 2007 hatte die DEPFA zunehmend Probleme, ihre auslaufenden langfristigen Schulden durch neue Langfristrefinanzierungen zu ersetzen. In der Folge bekam das ohnehin riskante Refinanzierungsmodell der DEPFA immer mehr Schlagseite in Richtung kurzfristiger Geldmarktaufnahmen. Praktisch bedeutete dies, dass ein immer höherer Umfang von Schulden täglich beglichen und neu aufgenommen werden musste. Ein Schiff, das langsam immer mehr Schlagseite bekommt, wird irgendwann kentern. „Durch die Depfa hatte auch die HRE die Krätze“ beschrieb Stéphane Wolter die Situation (Spiegel-Online vom 17. Juni 2009, „Man konnte nur noch beten“). Jochen Sanio sprach vom „Elefant, der in der Falle saß“ (Protokoll Nr. 17, Seite 27). Ein seriöses Krisenmanagement hätte nicht nur beobachtet, mit welcher Geschwindigkeit sich die Schlagseite der HRE erhöht oder stabilisiert. Es hätte auch ermittelt, welche Gefahr von der „Krätze“ der HRE für andere Banken ausgeht, welche Akteure man zur Eindämmung einer Epidemie mittelfristig an einen Tisch holen müsse und wie der Staat für diesen Moment eine tragfähige Lösungsvariante und Verhandlungsposition entwickelt.

d) „Vorbereitete Lösungsvarianten – so was brauchen wir nicht“

Getreu dem noch am 25. September 2008 im Bundestag durch Peer Steinbrück vorgebrachten Motto „Die Finanzmarktkrise ist vor allem ein amerikanisches Problem“ (Regierungserklärung im Deutschen Bundestag am 25. September 2008) hat sich die Bundesregierung einem systematischen Krisenmanagement, und damit auch der Entwicklung möglicher Lösungsvarianten, konsequent verweigert. Erst für den Sonntag des zweiten Rettungswochenendes und damit viel zu spät ergeht von Staatssekretär Jörg Asmussen eine Weisung an seinen Unterabteilungsleiter Dr. Thorsten Pötzsch, alternative Rettungsüberlegungen unter Berücksichtigung der hierzu gesammelten Erfahrungen im Ausland anzustellen (vgl. Dr. Thorsten Pötzsch, Protokoll Nr. 10, Seite 110). Zuvor wur-

den – neben den bereits oben beschriebenen EU-Vereinbarungen – alle Angebote in den Wind geschlagen, die von internationalen Gremien angeboten wurden. Dabei hätten zumindest die Vorschläge des Financial Stability Forum (FSF), dessen Initiierung sich das BMF sonst gerne als eigenes Verdienst anrechnet, einen Hinweis darauf geben können, wie weit man an anderer Stelle im „offiziellen Lager“ schon bereit war, pragmatisch vor auszudenken. In einem für die G7 verfassten geheimen „Option-Paper“ stellte das FSF schon im April 2008 eine Vielzahl von zum Teil sehr undogmatischen Vorschlägen zusammen, welche Politikoptionen Regierungen in einzelnen Notfallsituationen durchdenken sollten. Darunter finden sich so weitgehende Ideen wie der gemeinsame Einstieg von öffentlicher Hand und privaten Investoren in Finanzinstitutionen mit Eigenkapitalproblemen im Zuge von Teilverstaatlichungen, die Aussetzung von aufsichtsrechtlichen Kennzahlen, die gezielte Stabilisierung von Vermögensmärkten durch staatliche Ankaufprogramme etc. Im BMF versank das Papier folgenlos in den ministerialen Schubladen. Das beabsichtigte Großalarmsignal des FSF wurde überhört. Wer, wie die Bundesregierung, die bestehenden Gremien eines systematischen Krisenmanagements vor der Krise ungenutzt lässt und sie auch bei einer beginnenden Krise nicht belebt, verletzt seine Sorgfaltspflichten und nimmt in fahrlässiger Weise vermeidbare finanzielle Belastungen für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in Kauf.

e) Bankenchefs teilen Meinung der Opposition

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass es keineswegs nur die Oppositionsfraktionen sind, die das Krisenmanagement der Bundesregierung für unzureichend halten. Der in dieser Hinsicht sicherlich unverdächtige Bundesverband deutscher Banken hat schon im April 2008 angeregt, dass sich die Finanzaufsichtsbehörden, bei Bedarf auch international abgestimmt, „bereits im Vorfeld zur Erstellung von Notfallplanungen“ verpflichten sollten (Bundesverband Deutscher Banken: Lehren aus den Finanzmarkturbulenzen – Positionen des Bankenverbands, April 2008). Auf die von der Bundesregierung vorgetragenen Bedenken gegen Notfallplanungen, diese seien zu gefährlich, da sie möglicherweise bekannt werden würden und dadurch schweren Schaden anrichten könnten, entgegnete der Zeuge Dr. Joseph Ackermann:

„Die Schweiz hat in hohem Maße solche Übungen durchgeführt. [...] Ich finde, das ist ein wichtiger Ansatz. [...] Ich schildere einmal einen Tag, wie wir sie alle erleben, Sie auch in der Politik: Da kommt eine Gruppe zusammen ohne Struktur. Es gibt da keinen Chef; es gibt da keinen, der Arbeitsgruppen organisiert hat. Da ist man in verschiedenen Räumen und versucht, sich zu organisieren. Dass da Zeit verloren geht und dass man effizienter solche „Übungen“ durchführen könnte, wenn man sich gewisse Dinge vorüberlegt hat - - Also, die ganzen Rechtsüberlegungen für die Insolvenz - dass wir da auf der grünen Wiese Überlegungen machen mussten, dazu könnte man sagen, das könnte man einmal ganz unabhängig von Namen einfach durchspielen: Wie geht so eine Insolvenz einer solchen Bank? Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden? Welche Kommunikation?“ (Protokoll Nr. 15, Seite 117)

Höchst erstaunlich ist, dass das BMF das Durchspielen von Krisenszenarien mit der Begründung ablehnt, dies könne aufgrund von ministerialen Sicherheitslecks öffentlich bekannt werden und so ungeahnte, negative Marktreaktionen hervorrufen (vgl. Dr. Thomas Mirow, Protokoll Nr. 15, Seite 30), während die dazu befragten Marktteilnehmer die Durchführung von Krisenszenarien durchweg begrüßen (neben Dr. Josef Ackermann auch Klaus-Peter Müller, Protokoll Nr. 19, Seite 11).

Wenn BMWi und BMJ inzwischen zwei konkurrierende Gesetzesentwürfe für den Umgang mit kriselnden systemrelevanten Banken vorgelegt haben, dann beweist das einerseits Lernfähigkeit. Die Bundesregierung räumt damit andererseits aber auch ein, dass

es wünschenswert gewesen wäre, eine entsprechende Gesetzesgrundlage schon vor und in der Krise gehabt zu haben. Und das nicht sonderlich überraschende Phänomen, dass in einer akuten Bankenkrise Zeitdruck herrscht und man für eine als notwendig erachtete Rettung einer systemrelevanten Bank nicht erst die nächste Hauptversammlung abwarten kann, wäre wohl Jedem und Jeder in einer noch so sehr vom Einzelfall abstrahierten Krisenübung früher oder später aufgefallen.

II. Versagen und Versäumnisse des Bundesfinanzministeriums und der Aufsichtsbehörden im Zuge der Rettungsverhandlungen und ihrer Umsetzung

Am 19. September 2008 wandte sich die HRE mit der Mitteilung an die BaFin, dass sie angesichts der zugespitzten Situation am Interbankenmarkt infolge des Zusammenbruchs von Lehman Brothers ohne Hilfe von außen nicht überleben könne. Obwohl die BaFin durch die Sonderprüfung und die täglichen Liquiditätsberichte der HRE umfassend über die Tragweite der Liquiditätsprobleme informiert war, setzte sie zunächst auf die Möglichkeit einer privaten Lösung. Auch das BMF vertraute auf eine interne Lösung des Bankensektors. Nachdem am 27. September 2008 die Finanzindustrie erklärte, sie könne die Rettung der HRE ohne Hilfe des Staates nicht stemmen, stieg das BMF am 28. September 2008 vor dem Hintergrund der oben geschilderten fehlenden Krisenfallplanung und völlig unzureichend informiert kurzfristig in die Rettungsbemühungen ein.

1. Die Rettungs-Illusion der Bundesregierung

Eine wesentliche Erkenntnis des Untersuchungsausschusses besteht darin, dass trotz der dramatisch ausgemalten Rettungsbemühungen im vergangenen Herbst die HRE bislang keineswegs als gerettet betrachtet werden kann. Der Patient HRE wurde nur an die staatliche Beatmungsmaschine namens „Steuergeld“ angeschlossen, von einer Genesung kann noch keine Rede sein. Das tatsächliche Engagement des Staates gegenüber der HRE hat sich seit dem 28. September 2008 kontinuierlich erhöht. Das Kreditinstitut wird nach eigener Planung mindestens in den kommenden drei Jahren Defizite erwirtschaften, die ein noch umfangreicheres und zeitlich verlängertes Staatsengagement begründen werden. Die Vollverstaatlichung mit dem angekündigten Squeeze-out ist bereits in Umsetzung. Weitere Rekapitalisierungen von mindestens 7 Milliarden Euro werden öffentlich avisiert (Spiegel-Online vom 26. August 2009, „Steinbrück bestätigt neuen Milliardenbedarf für HRE“). Stern-Online meldete unter Berufung auf ein PWC-Gutachten vom Jahresanfang, dass „das Abenteuer [HRE] den Steuerzahler bis zu 20 Milliarden [Euro] kosten“ könne (19. August 2009, „Wie Steinbrück lernte, mit der Bombe zu leben“). Nach Auslaufen der Pool-Fazilität zum 31. Dezember 2009 müssen erneut 50 Milliarden Euro Liquidität staatlich organisiert werden. Die Ausplatzierung defizitärer Geschäftsbereiche wird gegenwärtig vom Vorstand der HRE geprüft. Der Staat wollte Notarzt sein und ist Hospizpfleger geworden.

Chronologie Mittelgewährungen	Pool-Fazilität	ELA-Fazilität	SoFFin-Fazilität	Rekapitalisierung und Aktienkauf
29. September 2008		35 Mrd. Euro		
30. Oktober 2008			15 Mrd. Euro	
13. November 2008	50 Mrd. Euro	- 35 Mrd. Euro	- 15 Mrd. Euro	
21. November 2008			20 Mrd. Euro	
09. Dezember 2008			10 Mrd. Euro	
20. Januar 2008			12 Mrd. Euro	
11. Februar 2009			10 Mrd. Euro	
28. März 2009				0,06 Mrd. Euro ¹
07. Mai 2009				0,12 Mrd. Euro ²
08. Juni 2009				2,96 Mrd. Euro ³
xx. Oktober 2009				0,16 Mrd. Euro ⁴
Stand Maßnahmen	50 Mrd. Euro	-	52 Mrd. Euro	3,30 Mrd. Euro
Avisiert				7,00 Mrd. Euro ⁵

1 Zeichnung 20 Millionen Aktien zu 3,- Euro Nennwert je Aktie aus bereits Genehmigtem Kapital

2 Vollzug öffentliches Übernahmeangebot zu 1,39 Euro je Aktie

3 Zeichnung 986,5 Millionen Aktien zu 3,- Euro Nennwert je Aktie aus Ordentlicher Kapitalerhöhung

4 Squeeze-Out der Minderheitsaktionäre zu 1,30 Euro je Aktie

5 Spiegel-Online vom 26. August 2009, Steinbrück bestätigt neuen Milliardenbedarf für HRE

Die tatsächlichen Kosten der mit öffentlichen Mitteln vollzogenen Insolvenzvermeidung lassen sich selbst vom federführenden BMF gegenwärtig nicht ansatzweise bestimmen. Für die Bereitstellung von Rekapitalisierungsmitteln durch den SoFFin im Umfang von bislang rund 3,3 Milliarden Euro entstehen dem Bund eigene Refinanzierungskosten in Höhe von rund 110 Millionen Euro pro Jahr. Weitere Kosten ergeben sich aus der operativen Tätigkeit des SoFFin. Sofern die HRE keine Dividendenrendite von mindestens 3,5 Prozent erwirtschaftet, wird das staatliche Rekapitalisierungsengagement – jedes Jahr – Defizite erwirtschaften. Mit Vollzug der Vollverstaatlichung tragen die Steuerzahler sämtliche Liquiditäts- und Solvenzrisiken des Kreditinstituts, welches nach Aussage des Präsidenten der Bankenaufsicht Jochen Sanio „ein Saustall“ ist (Protokoll Nr. 17, Seite 33). Der Gegenwert der bislang aufgebrauchten Rekapitalisierungsmittel beträgt nach Angaben der HRE aktuell 0 Euro. Die Steuerzahler haben somit heute schon einen Vermögensverlust von 3,3 Milliarden Euro erlitten. Welt Online kommentierte dazu: „Dass sich diese Beteiligung je mit Gewinn abstoßen lässt, ist illusorisch: Selbst in besten Boomzeiten war die Bank keine acht Milliarden Euro Wert.“ (6. September 2009, „Das kurze Glück der Bankenretter“). Der Staat wollte Schaden vermeiden, hat ihn aber nur auf die Steuerzahler umverteilt und damit letztlich sozialisiert.

Zwar haben die Vertreter des BMF in ehrenwerter Weise weitere Kosten für den Steuerzahler angekündigt (vgl. Jörg Asmussen in Protokoll Nr. 21, Seite 10, Seite 110; Peer

Steinbrück in Protokoll Nr. 22, Seite 69). Von den Koalitionsfraktionen ist das aber aus wahlkampfaktischen Gründen verklärt worden, indem auf die Einnahmen des Staates aus den Garantien verwiesen wurde und auf die Tatsache, dass aus diesen noch kein Steuergeld geflossen sei. Tatsächlich verursachen die staatlichen Einnahmen aus den Garantien Verluste bei der HRE, die wiederum der Staat als Eigentümer zu tragen hat. Die Garantiegebühren sind insofern für die Steuerzahler ein Nullsummenspiel. Gleiches gilt für die Einnahmen des Staates aus Zinszahlungen der HRE. Die Zahlungen der HRE an den Staat sind in beiden Fällen – Garantiegebühren und Zinsen – die Kapitalerhöhungen von morgen, die nötig werden, um das durch die Verluste gesunkene Eigenkapital zu ersetzen.

2. Die tatsächliche Rettung der Gläubiger und des Bundesverbandes deutscher Banken

Durch die Abwälzung der Risiken auf die Steuerzahler wurden die in- wie ausländischen Gläubiger des Kreditinstituts vor Schaden bewahrt. Auf die Frage, ob durch die Rettung der HRE auch die deutschen Banken gerettet worden seien antwortete Klaus-Peter Müller in seiner Funktion als Präsident des Bundesverbandes deutscher Banken (BdB): „[E]in Konkurs der HRE hätte das deutsche Banken- und Versicherungswesen massiv getroffen. Insofern beantworte ich Ihre Frage mit Ja.“ (Protokoll Nr. 19, Seite 14). Die eigentlich Geretteten sind demnach: die Einlagensicherung des BdB, die für mindestens 17 Mrd. Euro Schäden bei der HRE hätte geradestehen müssen, sowie die unbesicherten Gläubiger wie Banken, Versicherungen, Pensionskassen, Gebietskörperschaften und andere - oftmals öffentliche - Einrichtungen, die mit unbesicherten Schuldverschreibungen und Liquiditätsfazilitäten in knapp dreistelliger Milliardenhöhe besonders exponiert waren. Gerettet wurde zudem der irische Finanzplatz, indem die Insolvenz einer irischen Bank – der DEPFA – durch die deutschen Steuerzahler dauerhaft abgewendet worden ist.

Die eigentlich Begünstigten tragen im Ergebnis keinen finanziell messbaren Schadensanteil. Die Verantwortung hierfür trägt das federführende BMF. Zu keinem Zeitpunkt binnen eines Jahres versuchte die Bundesregierung Irland auf dem Verhandlungswege in die Rettungsmaßnahmen einzubinden. Während bei der IKB die drei kreditwirtschaftlichen Verbände noch 1,5 Milliarden Euro zum Zwecke der Insolvenzvermeidung eingebracht haben und letztlich abschreiben mussten, hat die Bundesregierung bei der Stützung der HRE keine derartigen Verhandlungen betrieben. Auch Lösungen zur nachhaltigen Beteiligung privater Gläubiger und Aktionäre, wie exemplarisch zuvor am Beispiel Bear Stearns ersichtlich, wurden nicht genutzt. Zu keinem Zeitpunkt hat das federführend verantwortliche BMF mit ausländischen Gläubigern oder finanziell betroffenen deutschen Gebietskörperschaften über eine angemessene Lastenbeteiligung verhandelt.

Das am 13. November 2008 unterzeichnete und mittlerweile bis zum 31. Dezember 2009 verlängerte Verhandlungsergebnis des BMF vermeidet nunmehr im Ergebnis jegliche Lastenbeteiligung der Gläubiger, insbesondere auf Seiten des für die Insolvenzvermeidung gebildeten Konsortiums aus Kredit- und Versicherungswirtschaft. Zugleich profitieren diese aber von nun nicht mehr risikogerecht hohen Konditionen auf die Kreditgewährung und die ausgesprochene Rückgarantie. Bei Rettungsaktionen wäre es üblich, dass die Geretteten für die „Bergekosten“ aufkommen. Darauf hat das BMF in seinen Verhandlungen zum Schaden der Steuerzahler vollständig verzichtet.

3. Der Irrglaube einer Privatsektorlösung

Die im Juli 2007 in wirtschaftliche Schieflage geratene privatrechtliche IKB konnte selbst unter gemeinsamer Anstrengung der drei kreditwirtschaftlichen Verbände nicht ohne staatliche Beteiligung stabilisiert werden. Das nicht systemrelevante Kreditinstitut verfügte seinerzeit nur über etwa ein Viertel der Bilanzsumme der HRE. Die öffentliche Hand

musste nach eigener Auffassung in mehreren Stützungsmaßnahmen etwa 90 Prozent der Risiken übernehmen.

Weder aus der Zeugeneinvernehmung noch aus den Akten ist daher ersichtlich, warum das BMF seit der akuten Bedarfsmeldung der HRE an die BaFin am 19. September 2008 bis zum 27. September 2008 in einer spürbar schlechteren Marktverfassung als im Jahr 2007 eine reine Privatsektorlösung für einen größeren Krisenfall für möglich erachtet hat. Zudem war der Führung des BMF lange vor der HRE-Schiefelage nachweislich bekannt, dass der Bund gefordert sein würde, falls eine Großbank in Schwierigkeiten geraten sollte. Hierzu erklärte der Zeuge Dr. Thomas Mirow: „Dass am Ende, wenn weitere Schiefelagen entstehen, der Staat jeweils in einer besonderen Verantwortung stehen würde, das war schon zu der Zeit, als ich noch im Bundesfinanzministerium war, klar.“ (Protokoll Nr. 15, Seite 23). Auch der Einlagensicherungsfonds des BdB war bereits viele Monate vor der HRE-Rettung nahezu erschöpft (Protokoll der 85. Sitzung des Finanzausschuss am 20. Februar 2008, Seite 37). Die Annahme einer rein privaten Lösung ist vor diesem Hintergrund noch unverständlicher.

Nachdem es schon keinerlei vorbeugendes Krisenmanagement zur HRE gegeben hatte, hätte zumindest nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers eine intensive Prüfung alternativer Stabilisierungsszenarien und/oder -modelle durch das BMF erfolgen müssen – und zwar vor der ersten Rettungsaktion am 28./29. September 2008. Doch erst eine Woche später, am 5. Oktober 2008, wurden im BMF eigenständige Rettungsüberlegungen durchgespielt (vgl. Thorsten Pötzsch, Protokoll Nr. 10, Seite 106). Weiter spielte nach der Zeugenaussage von Jörg Asmussen ein möglicher Rekapitalisierungsbedarf der HRE während der Rettungsverhandlungen keine Rolle (Protokoll Nr. 21, Seite 74). Diese aus damaliger Sicht mögliche und aus heutiger Sicht eingetretene Konsequenz der HRE-Probleme wurde nicht geprüft, entscheidungsrelevante Parameter wurden schlicht ausgeblendet. Selbst die in der Nacht am 29. September 2008 herausgegebene Ad-Hoc Meldung der HRE sowie darauffolgende Pressemitteilungen weisen darauf hin, dass die HRE in jeden Fall den Firmenwert („goodwill“) der DEPFA komplett abschreiben müsse – mit entsprechenden Implikationen für das Eigenkapital. Da eine milliardenschwere Rekapitalisierung einer notleidenden Bank vom privaten Kapitalmarkt allein nicht gestemmt werden kann, bleibt nur der Staat als Finanzierer. Die noch bis ins Frühjahr 2009 gegenüber Parlament und Öffentlichkeit vertretene Darstellung der Bundesregierung, die HRE sei eine grundsolide Bank mit ausschließlich einem Liquiditätsproblem, war eine folgenreiche Fehleinschätzung. Dies kann auch nicht dadurch entschuldigt werden, dass die Bundesregierung immer wieder behauptet, sich dabei auf Aussagen des HRE-Managements verlassen zu haben.

Überhaupt macht die Bundesregierung eine wenig souveräne Figur, was die Stützung auf eigene Expertise angeht. So musste sich der Staat bei der Rettung der HRE oftmals auf die Bewertungskompetenz der Privatbanken, also der Gegenseite in den Verhandlungen, verlassen. Fatal erwies sich dies vor allem bei der Bewertung möglicher Sicherheiten. Die dramatische und durch die Realität letztlich nicht gestützte Unterbewertung eines Sicherheiten-Portfolios von nominal 42 Milliarden Euro auf lediglich 15 Milliarden Euro durch die Deutsche Bank AG war entscheidungsrelevant.

Offenbar fehlte bei den Verantwortlichen des Bundes ein Verständnis dafür, dass die Gegenseite – die Privatbanken – bei den Verhandlungen andere Interessen als jene des Bundes verfolgt haben könnte. Besonders deutlich wird dieses fehlende Problembewusstsein an der Aussage von Dr. Jens Weidmann, Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, wonach „die Interessen der privaten Banken und der Bundesregierung [...] beiseite bei der Erarbeitung des grundsätzlichen Rettungsweges [...] deckungsgleich

waren“ (Protokoll Nr. 21, Seite 28). Die Bundesregierung hat mögliche Interessengegensätze verkannt.

Bezeichnend für die Verhandlungsführung des federführenden BMF im gesamten Zeitraum war, dass zu keinem Zeitpunkt konkrete Nachweise für die Auswirkungen einer Insolvenz der HRE auf einzelne Gläubiger und die Belastbarkeit des Kreditsektors eingefordert wurden. So fehlen vor allem Belege für die einhellige Zeugenaussage, der Kreditsektor könne sich nicht substantieller als mit 8,5 Milliarden Euro Risikoabsicherungen bei der Rettung engagieren. Nach Zeugenaussage Dr. Josef Ackermanns ist „[d]as [...] im Wesentlichen qualitativ geblieben“ (Protokoll Nr. 15, Seite 107). Konkrete Berechnungen erfolgten zu keinem Zeitpunkt. „Wenn Sie das aus wissenschaftlicher Sicht im Nachhinein analysieren, war das eine qualitative Betrachtung, die sicher einige Annahmen mit sich gezogen hat, aber es war keine quantitative Analyse.“ sagte Dr. Josef Ackermann (Protokoll Nr. 15, Seite 107). Die gesamten Rettungsverhandlungen basierten somit nur auf Vermutungen darüber, wie viel der Finanzsektor als Anteil an den Kosten der HRE-Krise tragen können würde.

4. Der Irrglaube einer stabilen Lösung

Die Vereinnahmung der öffentlichen Hand zur Insolvenzvermeidung von Kreditinstituten hatte in der Bundesrepublik Deutschland schon vor der Insolvenz von Lehman Brothers Hochkonjunktur. Hierzu zählen in Form landeseigener Beihilfen zunächst die Bankgesellschaft Berlin (2001) und die WestLB (2003). Seit dem Beginn der gegenwärtigen Finanzmarkturbulenzen im Juli 2007 waren zudem kurzfristige Einzelfalllösungen bei der IKB, der SachsenLB, der WestLB und der BayernLB notwendig. Gemeinsam war diesen Erfahrungen, dass die kurzfristig gefundenen Lösungen regelmäßig nachgebessert werden mussten. Dies hat sich auch bei den Rettungsbemühungen zur Stützung der HRE wiederholt.

Ein nach Aussage von Dr. Josef Ackermann teilweise falsches Protokoll der BaFin über den Hergang der Rettungsverhandlungen vom 26. bis 29. September 2008 bescheinigt, dass von einem Liquiditätsbedarf von 35 Milliarden Euro ausgegangen wurde. Dieser Bedarf habe auf Zahlen der HRE und zusätzlichen Schätzungen des Prüfverbands der privaten Bankwirtschaft basiert. Tatsächlich war dem zuständigen Referat für Bankenaufsicht im BMF (VII B 3) indes bereits seit Mittwoch, den 24. September 2008, bekannt, dass der Refinanzierungsbedarf allein der DEPFA sich bis Ende des Jahres 2008 auf 104,06 Milliarden Euro belaufen würde. Davon seien allein 42,27 Milliarden Euro unbesicherte Refinanzierung. Auch wenn die HRE Holding nach eigenem Bekunden zu diesem Zeitpunkt noch davon ausging, dass sich für die 61,79 Milliarden Euro eine Anschlussfinanzierung finden lasse, betrug die auf dem Geldmarkt nicht zu deckende Liquiditätslücke nach ihrer eigenen Einschätzung mithin bereits vor dem Rettungswochenende vom 28./29. September 2008 über 42 Milliarden Euro.

Es verwundert daher nicht, dass der am sogenannten ersten Rettungswochenende zugrunde gelegte Refinanzierungsbedarf von 35 Milliarden Euro bereits eine Woche später Makulatur war. Ursächlich dafür war indes nicht, wie immer wieder von Peer Steinbrück behauptet worden ist, dass „drei bis vier Tage nach dem Spannen des Rettungsschirms [am 28./29. September 2008] bei der DEPFA [...] ein Commercial Paper aufgetaucht ist, das erkennbar mit einem weiteren Liquiditätsabzug von 20 Milliarden Euro verbunden“ sei (Protokoll des Finanzausschusses vom 7. Oktober 2008, Seite 3), sondern die von vornherein falsche Annahmen, auf die sich die Retter am Wochenende in fahrlässiger Unkenntnis oder aber wider besseres Wissen gestützt hatten. In seiner Zeugenvernehmung musste der Minister die „halbfertige oder falsche“ Unterrichtung des Finanzausschusses zum Bereich Commercial Paper einräumen (Peer Steinbrück, Protokoll Nr. 22, Seite 70). Wenig hilfreich war in diesem Zusammenhang ebenso die vorelli-

ge öffentliche Aussage Peer Steinbrücks, die HRE werde abgewickelt. Aus Sicht des marktnahen Zeugen und damaligen Präsidenten des Bankenverbandes Klaus-Peter Müller ist dies „[...] keine Marketingaussage [gewesen]. Es hilft nicht wirklich.“ (Protokoll Nr. 19, Seite 25). Die Vereinbarung vom 29. September 2008 war offensichtlich keine stabile Lösung, wenn fünf Tage später schon ein massiver Korrekturbedarf bestand.

Das letztlich gewählte Stützungsmodell der HRE musste auf ein dauerhaftes staatliches Engagement hinauslaufen, obwohl der Finanzminister genau dies unbedingt vermeiden wollte. Durch die Verpfändung sämtlicher freien Vermögenspositionen und die Verpfändung der Aktien an den Tochtergesellschaften war die Refinanzierungsfähigkeit der HRE gegenüber dem Eurosystem und am Interbankenmarkt dauerhaft nicht mehr möglich. Vor allem die erhebliche Übersicherung durch die ungerechtfertigt hohen Wertabschläge auf die Pfändungsmasse durch das Finanzsektorkonsortium hat hierzu maßgeblich beigetragen. Eine angemessene Skepsis gegenüber den interessenbezogenen Angaben des Konsortiums – etwa durch Nutzung externer Spezialisten – hätte gegebenenfalls zu einer tragfähigeren Lösung beigetragen.

Auch wurde nicht alles, was anfänglich geplant gewesen sein muss, später umgesetzt, so beispielsweise die anscheinend zunächst geplante „Abwicklung“. In der Skizze zum Verhandlungsergebnis, welche dem Bundestags-Finanzausschuss unmittelbar nach dem ersten Rettungswochenende vom 28./29. September 2008 zugeht, ist zumindest zu lesen, dass die vier Tochtergesellschaften der HRE, die letztlich einen Großteil der HRE ausmachen, kurzfristig verkauft oder abgewickelt werden sollen (Finanzausschuss-Drucksache 16(7)0295). Entsprechend sprach auch Peer Steinbrück am 29. September 2008 von der Abwicklung der HRE. In den Fraktionssitzungen am Dienstag, den 30. September 2008, wurden gegenteilige Äußerungen zur Zukunft der HRE verlautbart. Während Peer Steinbrück und Jörg Asmussen für das BMF von Abwicklung sprachen, betonte der Präsident der Deutsche Bundesbank, Dr. Axel Weber, dass es nicht um eine Abwicklung gehe. Nur eine sprachliche Unstimmigkeit? Nein. Denn es musste den Teilnehmern des Rettungswochenendes klar gewesen sein, ob man von einer Fortführung des Konzerns oder von einer Abwicklung ausging. Denn die Unterscheidung ist insbesondere bilanzrechtlich, aber gegebenenfalls auch europarechtlich von entscheidender Bedeutung. Die HRE hätte zahlreiche Vermögenspositionen bei Abwicklung anders bilanzieren müssen. Staatliche Beihilfen sind in der Europäischen Union nur für Institute mit Fortführungsperspektive erlaubt. Wenn in dieser Frage die Verhandlungen keine Klarheit brachten und die Äußerungen von Peer Steinbrück nachher Verwirrung stifteten, dann war eine entscheidende Frage nicht sauber geklärt und insofern das Verhandlungsergebnis qualitativ schlecht.

5. Der Irrglaube eines für den Staat guten Verhandlungsergebnisses

Organisiert vom federführenden BMF wurde am 5. Oktober 2008 eine grobe Aufteilung der Liquiditätsbereitstellung und der Risikoübernahmen auf einzelne Unternehmen des Finanzsektors und kreditwirtschaftlicher Verbände vorgenommen. Hierbei wurden auch öffentlich-rechtliche und mehrheitlich in öffentlicher Hand befindliche Kreditinstitute in erheblichem Umfang belastet. Dadurch sinkt das tatsächliche Engagement des Privatsektors, weil nun der Staat selbst an der Rückgarantie des Konsortiums in Höhe von 8,5 Milliarden Euro mit rund 30 Prozent beteiligt wird, etwa durch die Einbindung der staats-eigenen KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die aus Sicht der Bundesregierung harten Verhandlungserfolge vom 28. September 2009 werden also nur eine Woche später zu Lasten staatlicher Institutionen wieder korrigiert.

Nach Angaben des Magazins Stern (13. August 2009, „Der Minister und die Bombe“) war dem BMF spätestens seit dem 15. Oktober 2008 auf Basis unabhängiger Untersuchungen einer Wirtschaftsprüfung bekannt, dass die seitens der HRE verpfändeten Si-

cherheiten von nominal 42 Milliarden Euro signifikant werthaltiger waren als die vom Konsortium unter Führung der Deutschen Bank AG veranschlagten 15 Milliarden Euro. „Deren Sicherheiten seien "deutlich" mehr wert gewesen, als ursprünglich von den Privatbanken geschätzt - nämlich 30 Milliarden, schrieb ein PWC-Experte“ (ebd.). Die durch den Bund im Oktober beauftragte Untersuchung kam letztlich nach Zeugenaussagen des Staatssekretärs Jörg Asmussen zu dem Ergebnis, dass der Gegenwert des auf 60 Milliarden Euro aufgestockten Sicherheitenportfolios realistisch 54 Milliarden Euro beträgt (Protokoll Nr. 21, Seite 66). Hierdurch ergibt sich eine schwer erklärliche Übersicherung der mit 15 Milliarden Euro besicherten Kreditfazilität des Konsortiums mit einem Faktor von 3,6. Zum Vergleich: die gesetzlich vorgeschriebene Übersicherung bei Pfandbriefen beträgt 1,7. Die nötige Übersicherung, sprich geringe Werthaltigkeit der Papiere, war jedoch das zentrale Argument, warum der Privatsektor allein die notwendige Liquidität nicht zur Verfügung stellen konnte.

Die aus Sicht der Bundesregierung harten Verhandlungserfolge der öffentlichen Hand vom 5. Oktober waren letztlich für die HRE fatal. Das Kreditinstitut war dadurch strukturell auf weitere staatliche Stützungsmaßnahmen angewiesen, da ihr freies Vermögen – vermeidbar – vollständig an das Konsortium verpfändet war. Es ist nicht ersichtlich, warum Nachverhandlungen zur Reduktion der unverhältnismäßigen Übersicherung bis zum 13. November 2008 und auch danach nicht erfolgt sind.

Die Umsetzung der Vereinbarung mit dem Konsortium, die Liquiditätshilfen tatsächlich bereitzustellen, verzögerte sich um 39 Tage bis zum 13. November 2008. Der Präsident der Deutschen Bundesbank, Dr. Axel Weber, hat in seiner Zeugenaussage sein berechtigtes Unverständnis darüber deutlich gemacht: „dass an irgendeinem Zeitpunkt bei mir und bei Herrn Zeitler ein bisschen der Eindruck entstanden ist, dass die privaten Banken hier nicht ganz in der gebotenen Eile ihre eigenen Beiträge in diesem Konsortialkredit auf den Weg gebracht haben [...]. Ich hätte mir durchaus vorgestellt, dass bei Verhandlungen am 30. September man mit dieser Expertise, die man dort hat, etwas früher in die Schluffen kommt als am 13. November.“ (Protokoll Nr. 17, Seite 105). Weder aus den Akten noch aus den Zeugenaussagen ist ersichtlich, warum die Bundesregierung keine verbindlichen Umsetzungszeitpunkte verhandelt hat. Statt die aus der Sicht der Bundesregierung harten Verhandlungserfolge zu materialisieren, übernahm die öffentliche Hand vollständig die mit dem Vorhaben verbundenen Risiken: Die Deutsche Bundesbank musste in diesem kritischen Zeitraum für die untätigen Banken einspringen.

Nach Ad-hoc-Angaben der HRE wurde Dr. Axel Wieandt mit Wirkung ab 13. Oktober 2008 zum Vorsitzenden des Vorstands bestellt. Diese Bestellung erfolgte auf Vorschlag des Konsortiums, wobei Dr. Axel Wieandt nach eigenen Aussagen ein Rückkehrrecht zur bisherigen Wirkungsstätte bei der Deutsche Bank AG eingeräumt wurde. Gleichwohl wurde diese Personalmaßnahme von Seiten der Bankenaufsicht kritisch beurteilt. "Die genannten Herren – Wieandt, [...] sind einzeln gesehen problematisch. Es fehlt fachliche Erfahrung bezogen auf das konkrete Geschäftsfeld der Bank." zitiert die Rheinische Post eine Einschätzung der BaFin, welche dem BMF im Jahr 2008 bereits vorlag (20. August 2009, „Bankaufsicht attackiert HRE-Chef“). Das BMF hat es versäumt oder darauf verzichtet, die Bestellung eines fachlich geeigneten und zuverlässigen Vorstandes zum Gegenstand der Garantieverhandlungen oder -umsetzungen zu machen. Es ist nicht ersichtlich, warum den Erfahrungen mit dem alten Vorstand der HRE nicht stärker Rechnung getragen wurde.

6. Der Irrglaube einer kostengünstigen Lösung

Mit der Emission der ersten durch den SoFFin garantierten Schuldverschreibung am 30. Oktober 2008 stand der HRE ein kosteneffizientes Refinanzierungsinstrument zur Verfügung. Auch die bisher auf 52 Milliarden Euro erhöhte und bis 18. November 2009 ver-

längerte SoFFin-garantierte Schuldverschreibung spiegelt mit wettbewerbsneutralen Konditionen ein angemessenes Risiko-Rendite-Profil für die Gläubiger wieder. Weder aus der Zeugeneinvernehmung noch aus den Akten ist daher ersichtlich, warum das federführende BMF noch am 13. November 2008 zu Lasten des Steuerzahlers exorbitant höhere Erträge des Konsortiums aus Liquiditätslinien staatlich garantiert hat.

<i>Alternativenbetrachtung</i> (Bp = Basispunkte)	Pool-Fazilität	SoFFin-Fazilität	Differenz Pool zu SoFFin (ca.)
Liquiditätsbedarf	50 Milliarden Euro		-
Laufzeit	14. November 2008 bis 31. März 2009		-
Kostenansatz Liquidität	3-Monate-Euribor*	1-Monate-Euribor **	+35 Bp Ø
Kostenaufschlag Liquidität	93 Bp Ø*	25 Bp fest **	+68 Bp
Vermeidbare Zinsaufschläge			103 Bp (= 1,03%)
Vermeidbare Zusatzkosten			193 Mio. Euro

* Ad-hoc Mitteilung der Hypo Real Estate Holding AG nach § 15 WpHG vom 12. November 2008

** ISIN DE000A0Z21J4; Laufzeit bis 18. November 2009; Volumen 52 Mrd. Euro

<i>Alternativenbetrachtung</i> (Bp = Basispunkte)	Pool-Fazilität	SoFFin-Fazilität	Differenz Pool zu SoFFin (ca.)
Liquiditätsbedarf	46,9 Milliarden Euro***		-
Laufzeit	1. April 2009 bis 31. Dezember 2009		-
Kostenansatz Liquidität	3-Monate-Euribor***	1-Monate-Euribor **	+35 Bp Ø
Kostenaufschlag Liquidität	31 Bp Ø ***	25 Bp fest **	+6 Bp
Vermeidbare Zinsaufschläge			41 Bp (= 0,41%)
Vermeidbare Zusatzkosten			144 Mio. Euro

** ISIN DE000A0Z21J4; Laufzeit bis 18. November 2009; Volumen 52 Mrd. Euro

*** MAT A 83/2

Vermeidbare Zusatzkosten insgesamt		337 Mio. Euro
---	--	----------------------

Nach Ad-hoc-Angaben der HRE entsprechen die „Kosten für die Liquiditätsfazilität auf Basis der vertraglichen Vereinbarungen und [...] Referenzzinssätzen einer laufenden Marge von durchschnittlich 93 Basispunkten p.a. über dem 3-Monats-Euribor.“ Diese Konditionen galten zunächst für den Zeitraum 13. November 2008 bis 31. März 2009 und

wurden anschließend staatlich garantiert bis zum 31. Dezember 2009 unverändert verlängert.

Im gleichen Zeitraum hat sich das mit der HRE verbundene Risiko stetig verringert. Für den Zeitraum 29. September 2008 bis zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses meint der Verhandlungsführer der Kreditinstitute Dr. Josef Ackermann: „Das Gegenparteiisiko Hypo Real Estate hat sich natürlich massiv verbessert in dieser Phase.“ (Protokoll Nr. 15, Seite 122). Auch der Vorsitzende des Vorstands der HRE Dr. Axel Wieandt hat bestätigt, dass das Kontrahentenrisiko besser geworden ist (Protokoll Nr. 15, Seite 67). Gleichwohl sind Anpassungen der Konditionen für die Liquiditätsfazilitäten des Konsortiums und die einschlägige Rückgarantie durch das federführende BMF nicht nachverhandelt worden.

Die Abnahme des mit der HRE verbundenen Risikos war der öffentlichen Hand über den Zeitablauf bekannt. Dies verdeutlicht die Entwicklung der geforderten Garantieprovisionen des SoFFin. Nach Ad-hoc-Angaben der HRE sanken die an den SoFFin zu entrichtenden Provisionssätze allein zwischen November 2008 und Januar 2009 um 100 Basispunkte (1,00 Prozent).

Bereits zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses am 13. November 2008 stand der HRE mit dem SoFFin eine günstigere Alternative zur Liquiditätsbeschaffung zur Verfügung. Dieses Bild bestätigt sich auch unter Einbeziehung der jeweils durch die HRE an Bund respektive SoFFin zu zahlenden Garantieprovisionen.

Durch die höheren relativen Kosten aus der Liquiditätsaufnahme sind der HRE über die Laufzeit der Pool-Fazilität mittelbar vermeidbare Kosten von mehr als 337 Millionen Euro entstanden. Diese Mehraufwendungen tragen die Steuerzahler durch die höhere Eigenkapitalzufuhr der anhaltend defizitär wirtschaftenden HRE. So genannte Eigentümerwechselklauseln (change of control) oder die vertragliche Anlehnung an SoFFin-Konditionen hätten eine Lösung ermöglicht, bei der die Kreditindustrie beteiligt, gleichzeitig aber vermeidbare Zusatzbelastungen vermieden worden wären.

7. Der Irrglaube einer pflichtgemäßen Lösung

Nach Ad-hoc-Angaben der HRE-Gruppe vom 29. Oktober 2008 plante die Gruppe „einen Antrag auf weitergehende, umfassende Unterstützung – einschließlich etwaiger Kapitalmaßnahmen – beim SoFFin [zu] stellen.“ Bereits Ende Oktober 2008 wurde dem federführenden BMF nach Zeugenaussagen Jörg Asmussens von Seiten der HRE und des SoFFins zudem konkrete Hinweise über einen Rekapitalisierungsbedarf zur Einhaltung aufsichtsrechtlicher Kennzahlen mitgeteilt (Protokoll Nr. 21, Seite 74). Fällt die Kernkapitalquote eines Kreditinstituts unter vier Prozent, droht dieser die sofortige Schließung durch die deutsche Bankenaufsicht. "Unter Berücksichtigung weiterer Risikofaktoren (...) ergibt sich eine Kernkapitalquote von 3,7 Prozent", schreibt laut Zeit Online die Deutsche Bundesbank bereits am 5. November 2008. "Für eine anzustrebende Kernkapitalquote von acht Prozent ergibt sich ein Kernkapitalbedarf in Höhe von 4,16 Milliarden Euro" heißt es weiter (24. Juli 2009, „Rettung der HRE erspart Banken Milliardenverluste“).

Am 12. November 2008 veröffentlichte die HRE-Gruppe ein vorläufiges negatives Ergebnis für das dritte Quartal 2008 in Höhe von ca. 3,1 Milliarden Euro vor Steuern einschließlich ca. 2,5 Milliarden Euro Abschreibung auf immaterielle Vermögenswerte. Hierin enthalten waren Wertanpassungen auf die irische DEPFA. Weitere Ergebnisbelastungen, so die Ankündigung, würden im vierten Quartal 2008 und 2009 erwartet. Allein die dauerhaft wirksamen Abschreibungen auf wesentliche Beteiligungswerte der HRE beliefen sich nach Angaben des BMF im vierten Quartal 2008 auf insgesamt rund 6,8 Milliarden Euro (Geschäftszeichen VII A 6 – WK 2101/08/10012-02).

Die dringend notwendige und sich für jeden aufdrängende Frage nach einer Rekapitalisierung des HRE-Konzerns wurde nicht rechtzeitig gestellt, lediglich das Liquiditätsloch wurde gestopft. Vor diesem Hintergrund scheint es fahrlässig, dass das BMF trotz dieser konkreten Rekapitalisierungshinweise nicht auf ‚change-of-control‘ Klauseln bis zum 13. November 2008 für die bundesgarantierten und besicherten Liquiditätslinien des Konsortiums hingewirkt hat. Ausreichend Verhandlungszeit hätte hierfür zumindest seit Ende Oktober 2008 bestanden. Als Alternative hätte eine rein systemische Lösung über die Nutzung des SoFFin zu jeder Zeit zur Verfügung gestanden.

Angesichts der Tatsache, dass der SoFFin nach Ad-hoc-Angaben der HRE bereits am 28. März 2009 eine hinreichende Rekapitalisierung der HRE durch Mehrheitsübernahme zugesagt hat, muss die Verlängerung des am 13. November 2008 beschlossenen Liquiditätsrahmens über den 31. März 2009 hinaus als bewusste Entscheidung bewertet werden. Dem Steuerzahler sind hierdurch vorsätzlich rund 144 Millionen Euro an Schaden entstanden.

Nicht nur die Konditionen der Liquiditätsfazilität sind kritisch zu beurteilen. Problematisch ist vor allem die Vergütung der Rückgarantie des Konsortiums in Höhe von rund ■ Prozent pro Jahr. Hierdurch entstehen der HRE Gesamtkosten in zweistelliger Millionenhöhe. Nach Zeugenaussagen Jörg Asmussens haben die Regierungen bereits vor den Verhandlungen zur HRE eine Blankoerklärung zur Insolvenzvermeidung großer Kreditinstitute abgegeben: „Unter dem Eindruck der sich entwickelnden zwei Wochen des Lehman-Zusammenbruchs wählten die G-7-Finanzminister und -Notenbankchefs in einer Erklärung am 22. September [2008] relativ drastische Worte. Für Beobachter, die seit Jahren G-7-Kommuniqués lesen, sind es sehr, sehr starke Worte. Das gab es auch schon anders. Es wird gesagt: Wir sind bereit, alles zu unternehmen - „whatever action necessary“ stand da -, sei es einzeln oder gemeinsam, was zur Sicherung der Stabilität des internationalen Finanzsystems notwendig ist.“ (Protokoll Nr. 21, Seite 41)

Es ist nicht ersichtlich, welchen Zweck eine vergütete Rückgarantie erfüllen soll, die nur in Situationen greifen kann, welche die Bundesregierung ausdrücklich ausgeschlossen hat. Hier wurden der HRE unnötige Kosten aufgelast, die der Steuerzahler durch Rekapitalisierungen übernehmen muss. Spätestens in dem Moment, als vor dem 13. November 2008 auch der Bundesregierung die Rekapitalisierungsnotwendigkeit bewusst werden musste, hätte geprüft werden müssen, ob der Finanzsektor neben der Rückgarantie auch einen Teil der Lasten aus der Rekapitalisierung der HRE übernimmt.

C. Aus Zeitgründen nicht abschließend aufgearbeitete Untersuchungskomplexe

Trotz intensivster Ermittlungsarbeit in den Ausschusssitzungen konnte der Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses aus Zeitgründen nicht erschöpfend abgearbeitet werden. Nachfolgend wird dargestellt, um welche Untersuchungskomplexe es sich dabei handelte.

I. Die HRE als „Bad Bank“ der HVB – These weder belegt noch widerlegt

Nach Ziffer IV des Untersuchungsauftrages sollte der Frage nachgegangen werden, ob es bereits bei der Gründung der HRE aus Abspaltung von der HVB im Jahr 2003 für die Aufsichtsbehörden Anlass zu Beanstandungen gab und inwiefern das BMF darüber unterrichtet war. Hintergrund hierfür war die der Öffentlichkeit bereits bekannte „Bad Bank-These“, wonach der Hauptzweck der HRE-Gründung darin bestanden haben soll, problematische und überbewertete Aktiva der HVB aufzunehmen, um so die Bilanz der HVB zu entlasten.

Für diese These spricht die anhaltende Übersicherung von durch die HRE emittierten Pfandbriefen. Nach Zeugenaussage von Dr. Axel Wieandt stellt die HRE eine freiwillige Überdeckung auf Druck der Ratingagenturen (Protokoll Nr. 15, Seite 40). Offensichtlich reicht aus marktnaher Sicht der Ratingagenturen die Erfüllung der restriktiven gesetzlichen Vorschriften nicht aus, um eine einwandfreie Besicherung zu testieren. Der Zeuge Eckehard Schmidt hat diese mit einer Größenordnung von „800 Millionen [Euro], 1 Milliarde [Euro], 2 Milliarden [Euro]“ (Protokoll Nr. 16, Seite 9) je Pfandbrief quantifiziert. Er fügte hinzu: „Im Pfandbriefgesetz steht nicht, wie hoch die sein muss. Es würden also natürlich auch 100 Millionen sicher reichen. Es müssen keine Milliarden sein.“ (Protokoll Nr. 16, Seite 10).

Die für die HRE scheinbar existenzielle Bedeutung der exorbitanten Überdeckung emittierter Pfandbriefe zeigte sich insbesondere in Vorbereitung der staatlichen Stützung des Kreditinstituts ab 29. September 2008. Entnahmen aus den übersicherten Deckungsstöcken zur Besicherung neuer Mittelaufnahmen erfolgten nicht. Zeugenvernehmungen sowie die Auswertungen von Akten der Bankenaufsicht, die dem Untersuchungsausschuss allerdings erst nach den relevanten Zeugenvernehmungen vorlagen, geben ernste Hinweise für die Relevanz dieser „Bad Bank-These“.

So berichtete Marian Vesely, früher als so genannter Profivermittler des mittelbaren HRE-Vorgängerinstituts Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG tätig, am 4. Juni 2009 über die Praxis des Vertriebs von Krediten für Wohn- und Gewerbeimmobilien. Im Zeitraum der Jahre 1992 bis mindestens 1997 sei es aufgrund bankinterner und vom Vorstand gebilligter Anweisungen systematische Praxis gewesen, Beleihungen von bis zu 180 Prozent des Beleihungswertes vorzunehmen, also zu hohe Kaufpreise für Kreditausreichungen zu Grunde zu legen (Protokoll Nr. 8, Seite 161). Ursächlich für diese Vertriebspraxis sei die Zielvorgabe gewesen, „Europas größter Baufinanzierer zu werden“ (Protokoll Nr. 8, Seite 160). Der zu hohe Ansatz der Beleihungswerte sei belegt durch – gemessen an der Darlehenssumme – nur bruchteilige Erlöse für die Objekte nach Zwangsversteigerungen oder freiwilligen Verkäufen (Protokoll Nr. 8, Seite 168). Zur Vertriebspraxis habe auch gehört, Bonitäten von Kreditnehmern zum Schein zu erhöhen, um Kreditausreichungen erst zu ermöglichen (Protokoll Nr. 8, Seite 166). Im Nachhinein sehe Herr Vesely diese Vertriebsmethoden als Betrug an (Protokoll Nr. 8, Seite 169).

Die Zeugeneinvernahme von Klaus Kratzer, der als Rechtsanwalt mehrfach erfolgreich mit der Durchsetzung von Schadensersatzklagen gegen die HVB und HRE war (vgl. <http://www.rechtsanwaelte-kratzer.de>), ergab weitere Hinweise für die Relevanz der „Bad

Bank-These“. So beschränkten sich die von Marian Vesely geschilderten Überzeichnungen der Beleihungswerte nach seiner Aussage nicht allein auf die Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG, sondern der „systematisch überhöhte Verkehrswertansatz der involvierten Banken“ erstreckte sich auf den „HypoVereinsbank-Konzern und seiner Vorgängerinstitute“ (Protokoll Nr. 8, Seite 131). Ursächlich für die zu hohen Beleihungswerte seien auch die vom Vorstand am 1. Dezember 1992 und am 29. März 1997 angewiesenen Missachtungen bankaufsichtlicher Vorgaben aus den Jahren 1991 und 1994 gewesen, „insbesondere die Vorgaben Funktionstrennungsprinzip - der Sachbearbeiter, der den Kredit genehmigt, darf nicht gleichzeitig die Einwertung machen - und Prinzip der Ortsbesichtigung: Das Objekt ist vor Ort zu besichtigen. Diese internen Vorgaben der Banken, die IWDs, wie sie zum Beispiel bei der Hypobank hießen, mussten und sind auch immer dem BAKred [Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen, An. d. Verf.] und der BaFin später vorgelegt worden. Es ist hier nicht eingeschritten worden. Das ist damals auch schon festgestellt worden“ (Protokoll Nr. 8, Seite 131). Zudem verwies Klaus Kratzer darauf, dass im Rahmen von Gerichtsverfahren Gutachten eingeholt worden seien, die über hundertprozentige Überbewertungen in Bezug auf den tatsächlichen Verkehrswert zum Erwerbszeitpunkt von Immobilien festgestellt hätten (Protokoll Nr. 8, Seite 137).

Auch in den dem Untersuchungsausschuss vorliegenden Akten der Bankenaufsicht finden sich Hinweise für die Relevanz der „Bad Bank-These“. So gelangte nach unserem Verständnis die Finanzaufsicht spätestens im Frühjahr 2003 infolge der Auswertung des HVB-Jahresabschlusses 2002 zu der Einschätzung, dass es sich bei der HVB um eine Problembank handelte. Zudem wird in einem Vermerk vom 7. April 2003 der Deutschen Bundesbank nach unserem Verständnis deutliche Skepsis gegenüber der offiziellen Begründung der HVB zur HRE-Abspaltung geäußert und vermutet, dass mit der Abspaltung vielmehr das Motiv verfolgt werde, sich von problematischen Aktiva zu trennen.

Der Verdacht, dass es sich bei der HRE um eine „Bad Bank“ der HVB gehandelt hat, wird auch durch die laxe Prüfung der eigentlichen Abspaltung erhärtet. Die Gründung der HRE im Jahr 2003 durch Abspaltung von der HVB wurde nach dem Umwandlungsgesetz (UmwG) durchgeführt. § 12 UmwG bestimmt dabei, dass im Zuge einer solchen Abspaltung eine angemessene Wertermittlung des abzuspaltenden Unternehmens durchzuführen ist. Nach Studium des Spaltungsprüfungsberichts wurde nach unserem Verständnis eine solche Wertermittlung allerdings nie durchgeführt. Zudem gibt es Anhaltspunkte, dass die Aufsicht Zweifel an der Korrektheit dieser Prüfung hatte. Ansonsten hätte sich Helmut Frank, damals Referatsleiter in der Großbankenabteilung der BaFin, wohl kaum im Sommer 2003 von Georg Funke, dem späteren Vorstandsvorsitzenden der HRE, mehrfach versichern lassen, dass dieser „sehr darauf geachtet habe, für die zu übernehmenden Immobilienkredite einen fairen Preis zu erhalten“ (Protokoll Nr. 10, Seite 172).

Letztlich wurde ein durch die HRE gespannter Risikoschirm für nicht werthaltige, ehemalige HVB-Kredite in Höhe von 590 Millionen Euro bereits zwei Jahre nach Abspaltung der HRE nach Zeugenaussage Dr. Wolfgang Sprißlers (vgl. Protokoll Nr. 16, Seite 22) vollständig aufgebraucht. Ein Beleg für die überschaubare Werthaltigkeit der abgespalteten Forderungen.

Insgesamt konnte die Bad Bank-These weder belegt noch widerlegt werden. Aufgrund von Zeitmangel bleibt ferner die Frage offen, welchen Anteil die möglicherweise zum Zeitpunkt der Abspaltung übertragenen faulen Kredite an den jüngst verbuchten und zukünftig zu erwartenden Verlusten der HRE haben.

II. Nachhaftung der HVB: Prüfungen unterlassen – Drohpotential verschenkt

Nach Ziffer II 5., 6. und 8. war es im Zusammenhang mit der HRE-Abspaltung auch Teil des Untersuchungsauftrages zu klären, ob am 28. September 2008 eventuelle Ansprüche gegenüber der HVB verjährt sind oder Ansprüche im Falle einer HRE-Insolvenz von Gläubigern der HRE gegen die HVB hätten geltend gemacht werden können, was in diesem Zusammenhang dem BMF bekannt war, und ob auf eine fristwahrende Geltendmachung eventueller Ansprüche hingewirkt wurde.

Für die Oppositionsfraktionen ergibt sich hierzu folgendes Bild: Spätestens ab dem 25. September 2008 waren die Institutionen der Bankenaufsicht durch ein in der Deutschen Bundesbank angefertigtes Risikoprofil darüber in Kenntnis gesetzt, dass frühestens am 29. September 2008 die Nachhaftung der HVB für Altverbindlichkeiten ausläuft. Beide Aufsichtsbehörden konnten aber nicht davon ausgehen, dass diese Verjährung nicht auch erst zu einem späteren Zeitpunkt einsetzt. Nach unserer Wahrnehmung war hierüber auch ein Teil jener Mitarbeiter der Aufsicht informiert, die unmittelbar in die Rettungsaktionen eingebunden waren. Wie sich bei der Zeugeneinvernahme von Dr. Wolfgang Sprißler, ehemals Vorstandssprecher und Finanzvorstand der HVB, herausstellte, war der tatsächliche Zeitpunkt der Verjährung aber erst der 10. Oktober 2008 (Protokoll Nr. 16, Seite 27). Demnach hätte noch zwei Wochen die Möglichkeit bestanden zu prüfen, ob noch eventuelle Ansprüche gegen die HVB hätten geltend gemacht werden können. Weder die Zeugenvernehmungen noch die bereitgestellten Akten geben aber irgendeinen Hinweis darauf, dass eine solche Prüfung in Angriff genommen oder auch nur, erwogen wurde.

Die beschränkten Möglichkeiten des Untersuchungsausschusses ließen es nicht zu, nachträglich festzustellen, ob diese unterlassenen Schritte tatsächlich zu Haftungsansprüchen gegenüber der HVB geführt hätten. Unabhängig davon, ob eine solche Prüfung zu greifbaren Ergebnissen geführt hätte, sieht die Opposition in dieser fahrlässigen Unterlassung aber eine grobe Pflichtverletzung. Hätte eine solche Prüfung beispielsweise zu dem Ergebnis geführt, dass HRE-Gläubiger im Falle einer HRE-Insolvenz gegen die HVB noch Ansprüche hätten geltend machen können, so hätte dies als Verhandlungsmittel gegenüber der HVB zur Erzielung eines tatsächlichen Rettungsbeitrages genutzt werden können.

III. Deutsche Bundesbank als Vermögensverwaltung

Gemäß Handelsblatt vom 30. Juli 2009 war die Deutsche Bundesbank zum Zeitpunkt der staatlichen Stützung mit rund 2,3 Milliarden Euro an Finanzanlagen bei der HRE engagiert. In dieser Summe waren 5 Millionen Euro Pensionsgelder der BaFin enthalten. Diese Erkenntnisse über das Engagement der Vermögensverwaltung der Deutschen Bundesbank waren Teil der Entscheidungsgrundlage von Dr. Axel Weber und Jochen Sanio für die Empfehlung zu einer staatlichen Insolvenzvermeidung der HRE am 28. September 2008.

Nach Zeugenaussage Dr. Axel Webers hat die Deutsche Bundesbank „[...] immer Wert darauf gelegt, dass wir keine aktive Steuerungsfunktion für diese Portfolien übernehmen. Es gibt einen Anlageausschuss, es gibt Anlagerichtlinien, und wir setzen passiv diese Richtlinien um.“ (Protokoll Nr. 17, Seite 99) Diese Aussage steht im Widerspruch zur Zeugenaussage des Präsidenten der BaFin Jochen Sanio: „Die Bundesbank legt die Gelder nach ihrem eigenen Ermessen an. Sie hat nur grobe Richtlinien bekommen: 50 Prozent Staatsanleihen, soundsoviel Prozent Pfandbriefe.“ (Protokoll Nr. 17, Seite 39) Eine abschließende Aufklärung dieses widersprüchlichen Sachverhaltes konnte aus Zeitgründen nicht erfolgen. Zudem enthielten die Akten keine Dokumentation über die Entscheidungsprozesse.

Nach eigener Aussage hätten weder Jochen Sanio noch Dr. Axel Weber im Jahr 2008 privates Geld in die HRE investiert (Protokoll Nr. 17, Seiten 39 und 99). Es scheint zudem nicht sachdienlich, wenn Aufsichtsinstitutionen eigene Finanzbeziehungen mit beaufsichtigten Unternehmen – wenn auch nur passiv – unterhalten. Hierdurch kann ein struktureller Interessenskonflikt entstehen, wenn im Grundsatz davon ausgegangen werden muss, dass auch eigene Altersvorsorgemittel durch eine Insolvenz eines beaufsichtigten Instituts gefährdet sein können. Vor diesem Hintergrund werden die BaFin-Pensionsgelder gerade nicht von der BaFin selbst angelegt. Dieselbe Argumentation müsste allerdings auch für die Deutsche Bundesbank gelten.

Auch aus wettbewerbspolitischen Gründen sollten die Aktivitäten der Deutschen Bundesbank im Bereich Vermögensmanagement für öffentliche Institutionen überdacht werden. Dies hat Dr. Axel Weber selbst angesprochen: „Es gab durchaus Kritik - auch aus dem Bankenbereich - an der Wahrnehmung dieser Funktion bei uns im Haus.“ (Protokoll Nr. 17, Seite 99)

D. Verfahrensteil

I. Zeitlicher Rahmen, Verlauf und Ergebnis der Beweiserhebung

„Der Untersuchungsausschuss hat sich letztlich gelohnt, denn dem Parlament wurde klar, dass in der Finanzaufsicht Handlungsbedarf besteht.“ (Leo Dautzenberg, in: Hauptstadt INSIDER, Ausgabe 34 vom 28. August 2009) Dies ist nicht nur die Überzeugung der Oppositionsfraktionen, sondern auch die Einschätzung der regierenden CDU/CSU-Fraktion. Ihr Obmann, der Abgeordnete Leo Dautzenberg, fährt in seinem Fazit zu Verlauf und Ergebnissen des HRE-Untersuchungsausschusses fort:

„In Anbetracht der äußerst knappen Zeit, die der Untersuchungsausschuss bis zum Ende der Legislaturperiode zur Verfügung hatte, hat er doch einiges aufgeklärt. Auch nahmen die Ausschussmitglieder den Untersuchungsauftrag ernst, denn die meisten Sitzungstage fanden außerhalb der parlamentarischen Sitzungswochen, zum Teil bis in die frühen Morgenstunden, statt.“ (Leo Dautzenberg, ebd.)

Zusätzlich verschärft wurde der enge zeitliche Rahmen vor allem durch das Verhalten der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sie verhinderte eine Einsetzung des Untersuchungsausschusses noch vor der Osterpause (vgl. Financial Times Deutschland vom 27. März 2009, Seite 10). Nach Einsetzung des Untersuchungsausschusses schritt die Beweisaufnahme dank des auf größtmögliche Beschleunigung bedachten Vorgehens der Oppositionsfraktionen zügig und effizient voran. Sie wurde fast ausschließlich von den Fraktionen der FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen getragen. Erschwert wurde die Erfüllung des Untersuchungsauftrags indes durch die Passivität der Regierungsfaktionen, insbesondere der SPD-Fraktion, und das Verhalten des Ausschussvorsitzenden. So wurden etwa von der CDU/CSU und der SPD lediglich drei der insgesamt 129 Beweisanträge gestellt. Von den daraufhin ergangenen Beweisbeschlüssen wurde zudem einer nicht vollzogen. Auch bei den Befragungen der geladenen Zeugen war bei der SPD-Fraktion kein sachorientiertes Aufklärungsinteresse zu erkennen. Anders als die Union, die insoweit bemüht war, dem Untersuchungsauftrag des Deutschen Bundestages gerecht zu werden, zielten die Mitglieder der SPD-Fraktion mit ihren Fragen regelmäßig pauschal darauf ab, das Regierungshandeln im Kontext der zu untersuchenden Sachverhalte zu rechtfertigen. Sachlicher Kritik der Opposition begegneten die SPD-Mitglieder mit polemischen Angriffen.

In Bezug auf die Vertreter der Opposition im Untersuchungsausschuss mag das aggressive Verhalten der Mitglieder der SPD im Untersuchungsausschuss noch mit dem derzeitigen Wahlkampf zu erklären sein. Absolut inakzeptabel ist aber, dass selbst Zeugen von den unparlamentarischen Verbalinjurien der SPD nicht verschont blieben. So griff die Obfrau der SPD, Nina Hauer, den Zeugen Herbert Ernst Groh persönlich mit der Bemerkung an, nicht einmal seine Aussage, er sei seinerzeit Architekt und Städtebauer gewesen, stimme (Protokoll Nr. 8, Seite 181). Völlig zu Recht beschwerte sich der Zeuge daraufhin beim Bundeskanzleramt über die kränkende Behandlung durch den Untersuchungsausschuss.

Die Zusammenarbeit der drei Oppositionsfraktionen war demgegenüber bei unterschiedlichen Ansätzen bezüglich der Beurteilung der strukturellen Ursachen für die Fehlentwicklung an den Finanzmärkten sehr kollegial, am gemeinsamen sachlichen Aufklärungsinteresse orientiert und von einem *allen* Zeugen gleichermaßen gebührenden Respekt getragen.

II. Stellvertretender Vorsitz

Die Ausschussarbeit begann bereits in der ersten Sitzung mit einem Eklat: Nachdem bereits feststand, dass der Ausschussvorsitzende von der SPD gestellt werden sollte, schlug der Obmann der Linksfraktion, Dr. Axel Troost, den FDP-Obmann Dr. Volker Wisching für den stellvertretenden Vorsitz vor. Dem Vorschlag schloss sich der Grünen-Obmann Dr. Gerhard Schick an. Die Ausschussmehrheit aus Union und SPD legte jedoch fest, dass der stellvertretende Vorsitz an die CDU/CSU gehen sollte. Wie bereits im 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode, trat dadurch die Situation ein, dass die Regierungsfractionen mit beiden Vorsitzendenposten die Verfahrensführung im Ausschuss komplett kontrollieren konnten. Dies bedeutete eine gravierende Missachtung der Rechte der Opposition, die diesen Ausschuss eingesetzt hatte. Nach § 7 Abs. 1 PUAG soll der stellvertretende Vorsitzende „einer anderen Fraktion“ als der Vorsitzende angehören. Die Regelung ist laut Gesetzesbegründung so zu verstehen, dass Vorsitz und stellvertretender Vorsitz zwischen Regierungskoalition und Opposition geteilt sein sollen. Wörtlich heißt es dort: "§ 7 geht davon aus, dass sowohl der Vorsitzende als auch sein Stellvertreter ordentliches Mitglied des Untersuchungsausschusses sind und nicht aus derselben Fraktion stammen dürfen, wobei im Einklang mit der bisherigen Praxis eine Repräsentanz der verschiedenen politischen Lager (Mehrheit/Opposition) selbstverständlich ist." (BT-Drs. 14/5790, Seite 14). Es wäre somit folgerichtig gewesen, diese Position der größten Oppositionsfraktion zuzugestehen. Mit der durch die Koalitionsfraktionen bestimmten Konstellation schied beispielsweise eine Beweiserhebung im Vorsitzendenverfahren von vornherein aus, da sonst nur die die Regierung stützenden Fraktionen die Regierung kontrolliert hätten.

III. Verzögerung der Untersuchung durch die Koalitionsfraktionen

Eine von den Oppositionsfraktionen in der konstituierenden Sitzung für den darauffolgenden Tag zur Beratung der von ihnen eingebrachten Beweisanträge beantragte Sondersitzung wurde vom Vorsitzenden mit der Begründung abgelehnt, dass eine angemessene Vorbereitung der Sitzung nicht mehr möglich sei. Diese Argumentation ist im Hinblick auf den dargestellten, äußerst engen Zeitrahmen, innerhalb dessen der Untersuchungsausschuss seinem vom Bundestag erteilten Untersuchungsauftrag nachzugehen hatte, für die Oppositionsfraktionen nicht akzeptabel. Bei konsequenter Anwendung der laut einem Gutachten des Fachbereichs Parlamentsrecht der Bundestagsverwaltung vom 27. Mai 2009 (MAT C 1) *insoweit* einschlägigen Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT), wäre eine Einberufung der Sondersitzung am darauffolgenden Tag nicht nur möglich, sondern auch geboten gewesen. Sind die Oppositionsfraktionen in der Lage, innerhalb kürzester Zeit ihre Beweisanträge zu stellen, muss es dem Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses, der sich der Unterstützung eines eigens eingerichteten Sekretariats bedienen kann, möglich sein, binnen eines Tages eine Sondersitzung vorzubereiten, in der diese beschlossen werden können. Mithin wäre der Vorsitzende verpflichtet gewesen, dem Antrag auf Durchführung einer Sondersitzung am 24. April 2009 stattzugeben.

Entgegen der Auffassung der Ausschussmehrheit widerspräche es ferner evident dem Sinn und Zweck des Minderheitenrechts aus § 8 Abs. 2 PUAG, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder eine Sondersitzung eines Untersuchungsausschusses erzwingen zu können, wenn die Ausschussmehrheit einen Tagesordnungspunkt unter Berufung auf § 61 Abs. 2 GO-BT absetzen könnte, zu dessen Behandlung die Sondersitzung durch die qualifizierte Minderheit eigens beantragt wurde. *Insoweit* versperrt die speziellere, abschließende Regelung des § 8 Abs. 2 PUAG den Rückgriff auf die lediglich bei Regelungslücken im PUAG subsidiär zur Anwendung kommende GO-BT.

IV. Zur Aktenvorlagepraxis, zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und zur Einstufungspraxis beigezogener Akten

Über weite Strecken wurde die Beweisaufnahme durch die zögerliche Herausgabe der von den Oppositionsfraktionen beantragten Akten erschwert. Obwohl die entsprechenden Beweisbeschlüsse bereits geraume Zeit vorher gefasst worden waren, legten die Bundesregierung und ihr nachgeordnete Behörden Akten regelmäßig erst vor, nachdem diejenigen Zeugen, für deren Vernehmung der jeweilige Inhalt besonders relevant war, bereits vernommen worden waren. Dadurch konnte nur in wenigen Fällen dem Beweisaufnahmegrundsatz „erst die Akten, dann die Zeugen“ entsprochen werden. Im Nachhinein zeigte sich mehrfach, dass Zeugenaussagen der Aktenlage eklatant widersprachen.

Der Umfang und die Form der Herausgabe der ausschließlich auf Antrag der Oppositionsfraktionen an den Untersuchungsausschuss herausgegebenen Akten waren zunächst noch durch die bisherige, verfassungswidrige Staatspraxis geprägt. Dieser entsprechend wurden Behördenunterlagen, die nach Auffassung der aktenführenden Stelle zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu zählen waren, dem Untersuchungsausschuss pauschal mit der stereotypen Begründung vorenthalten, dass insoweit der auch durch Untersuchungsausschüsse des Bundestags nicht ausforschbare „Arkanbereich des Regierungshandelns“ betroffen sei. Für die Beurteilung der zu untersuchenden Sachverhalte zentrale Unterlagen wurden zum Teil nicht herausgegeben. So liegen etwa die Protokolle der Vorstands- und Aufsichtsratssitzungen der HRE dem Untersuchungsausschuss bis heute nicht vor. Herausgegebene Akten wurden oftmals pauschal als Verschlussachen eingestuft. Selbst öffentliche Ad-Hoc-Meldungen wurden dadurch nachträglich zu geheimen Dokumenten gemacht. Im Kontrast dazu stand das Aussageverhalten hochrangiger Zeugen im Untersuchungsausschuss. So gab Jochen Sanio in öffentlicher Sitzung bereitwillig Auskunft über eine in den Akten als geheim eingestufte Doppelbuchung in Höhe von 50 Milliarden Euro, mit der die DEPFA versucht hatte, eine frühzeitige Unterschreitung der irischen Liquiditätsanforderungen zu verhindern. Peer Steinbrück las spontan aus einem Dokument vor, das von seinem Ministerium als geheim eingestuft worden war. Nachträglich bestätigte dann der zuständige Beamte die erfolgte Herabstufung. Jochen Sanio vertrat generell die Auffassung, dass die „Öffentlichkeit einen Anspruch darauf hat, soweit es irgend geht, die Hintergründe dieses Falles und den Verlauf kennenzulernen.“ (Protokoll Nr. 17, Seite 7). Er persönlich könne „bei allem, was in diesem Fall in den letzten Monaten passiert ist, niemandem ein schutzwürdiges Interesse an Geheimhaltung zu[erkennen].“ (ebd., Seite 7)

Zu einer tatsächlichen Veränderung der Herausgabep Praxis führte indes erst der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juni 2009 (Az. 2 BvE 3/07). Diesen Beschluss hatten die Oppositionsfraktionen der FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen für den 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode erwirkt. Darin stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass es grundgesetzwidrig ist, einem Untersuchungsausschuss Regierungsunterlagen unter pauschaler Berufung auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung beziehungsweise auf das Staatswohl vorzuenthalten. Jedenfalls bei abgeschlossenen Vorgängen sei der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einer Ausforschung durch einen Untersuchungsausschuss nicht prinzipiell verschlossen. Notwendig sei eine auf den konkreten Einzelfall bezogene Abwägung zwischen dem parlamentarischen Informationsinteresse und dem aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz resultierenden Kernbereichsschutz. Die Bundesregierung müsse substantiiert begründen, weshalb sie sich im Einzelfall nicht in der Lage sehe, eine Unterlage an einen Untersuchungsausschuss herauszugeben. Darauf bezogen forderten die Oppositionsfraktionen in mehreren Schreiben die Bundesregierung auf, dem Untersuchungsausschuss wegen angeblicher Betroffenheit des Kernbereichs der Exekutive zunächst vorenthaltene Akten vorzulegen beziehungsweise in verfassungskonformer

Weise zu begründen, weshalb sie sich dazu nicht in der Lage sieht. Es ist ein weit über den konkreten Untersuchungsauftrag hinausweisendes Verdienst der Oppositionsfraktionen der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, durch ihre Hartnäckigkeit in dieser für die Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle der Regierung elementaren Frage eine grundlegende Veränderung der Staatspraxis bewirkt zu haben. So hat das Bundesministerium der Finanzen auf Antrag der Oppositionsfraktionen einen ganzen Aktenordner mit Minister- und Staatssekretärsvorlagen, die dem Ausschuss zunächst wegen Kernbereichsschutzes vorenthalten worden waren, erst aufgrund der konsequenten Wahrnehmung der Rechte des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung durch die Oppositionsfraktionen vorgelegt.

Darüber hinaus haben die Oppositionsfraktionen durch ihr entschlossenes Nachfassen gegenüber der Bundesregierung dafür gesorgt, dass auch die Praxis der Einstufung beigezogener Akten als Verschlussachen wesentlich stärker als in früheren Untersuchungsausschüssen der gegenüber der Öffentlichkeit bestehenden Aufklärungspflicht gerecht wurde. Während Gerichtsverhandlungen lediglich in der Öffentlichkeit stattfinden, erfolgt die Beweisaufnahme durch Untersuchungsausschüsse gemäß Art. 44 GG grundsätzlich nicht nur *in* der Öffentlichkeit, sondern gerade *für* die Öffentlichkeit (vgl. BVerfG 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86, 2 BvR 1178, 1179, 1191/86 vom 01.10.1987). Dem entspricht es, dass maßgeblich auf Veranlassung der Oppositionsfraktionen die Einstufung umfangreichen Beweismaterials aus Beständen der Bundesregierung, der Deutschen Bundesbank und anderer Behörden als Verschlussache nachträglich aufgehoben wurde.

V. Verhandlungsführung des Vorsitzenden Dr. Hans-Ulrich Krüger

In Zukunft sollte über eine veränderte Regelung bei der Besetzung der Position des Ausschussvorsitzenden nachgedacht werden, die sich näher an dem zu untersuchenden Sachverhalt orientiert und Interessenkonflikte minimiert. Der Vorsitzende Dr. Hans-Ulrich Krüger von der SPD wurde, insbesondere gegen Ende der Beweisaufnahme, der mit seiner Funktion einhergehenden Erwartung einer unabhängigen und unparteiischen Verhandlungsführung bei der Einvernahme der politischen Zeugen nicht gerecht. Statt sich auf seine nach § 24 Abs. 5 Satz 1 PUAG gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe zu beschränken, den Zeugen „zur Aufklärung und zur Vervollständigung der Aussage sowie zur Erforschung des Grundes, auf dem das Wissen der Zeugen beruht“, einleitende Fragen zu stellen, nutzte er seine Stellung im Verlauf der Beweisaufnahme immer stärker dazu, Zeugen rhetorische Fragen zu stellen. Die dem Vorsitzenden zustehende, zeitlich unbegrenzte Eingangsbefragung wurde mithin nicht in erster Linie dazu genutzt, objektiv den Sachverhalt aufzuklären, sondern sich durch eine besondere Fragetechnik Thesen der SPD-Seite von den Zeugen bestätigen zu lassen. Dadurch erhielt die SPD eine theoretisch unbegrenzte Fragezeit. Auch insoweit muss über das zukünftige Verfahren nachgedacht werden. Der Vorsitzende Dr. Hans-Ulrich Krüger griff ferner immer wieder unzulässig in die Befragung ein, wenn es für die Spitze des von der SPD geführten Bundesfinanzministeriums kritisch zu werden drohte, formulierte Fragen der Abgeordneten der Opposition, aber auch der Union, um und ergänzte nach seinem Belieben vorgehaltene Aktenstellen. Er erweckte dadurch jedes Mal den Eindruck, die Verhandlung in eine bestimmte, für die Regierung günstige Richtung lenken zu wollen. Die Obleute der Fraktionen der FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen protestierten wiederholt, aber leider ohne Erfolg, gegen diese nicht mehr vom Untersuchungsausschussgesetz gedeckte Form der Verhandlungsführung. Selbst der Koalitionspartner sah sich schließlich veranlasst, das Verhalten des Vorsitzenden zu rügen und Dr. Hans-Ulrich Krüger im Rahmen einer von der Union beantragten Beratungssitzung darauf hinzuweisen, „dass er schließ-

lich Vorsitzender eines Untersuchungsausschusses sei und nicht Preisrichter beim Eiskunstlauf.“

Auch vor persönlichen Angriffen auf Mitglieder des Untersuchungsausschusses schreckte Dr. Hans-Ulrich Krüger nicht zurück. Durch seine ständige einseitige Parteinahme und seine verbalen Entgleisungen gegenüber Ausschussmitgliedern machte der Vorsitzende insgesamt eine unglückliche Figur.

VI. Möglicher weiterer Aufklärungsbedarf

Trotz intensivster Ermittlungsarbeit konnte der Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses leider nicht erschöpfend abgearbeitet werden. Die Zusammenarbeit zwischen deutscher und irischer Aufsicht, die Rolle der Wirtschaftsprüfer sowie das Verhalten der Aufsichtsräte etwa konnte nicht überprüft werden. Dabei könnten diese Fragen ebenfalls wichtige Hinweise auf nötige rechtliche Veränderungen geben. Auf Anregung der Oppositionsfraktionen handelt es sich bei dem hiermit dem Deutschen Bundestag erstatteten Bericht daher lediglich um einen Sachstandsbericht. Die Oppositionsfraktionen beantragten im Rahmen eines Verfahrensbeschlusses, dass das vom Untersuchungsausschuss beigezogene Beweismaterial im Hinblick auf eine möglicherweise erforderlich werdende weitergehende Untersuchung bis zum Ende der 17. Wahlperiode nicht vernichtet, sondern durch das Parlamentsarchiv aufbewahrt werden soll.