

# Editorial: Staatsgarantie mit Abgeltung. Ein Konzept zur Privatisierung der Kantonalbank?

Wie kürzlich angekündigt, will der Kanton Bern seine Kantonalbank (BEKB) auf Anfang 1998 von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche AG umwandeln. Das Aktienkapital soll zunächst voll im Besitz des Kantons bleiben. Nach der Umwandlung soll aber schrittweise der Verkauf eines Teils des Aktienkapitals an Private geprüft werden. Die Umwandlung wird also als erster Schritt hin zu einer Privatisierung gesehen. Dieser Schritt in Richtung Privatisierung stellt an sich ein löbliches Vorhaben dar. Fragwürdig sind hingegen die Pläne für das weitere Vorgehen, soweit man sie der Presse entnehmen kann. Vorgesehen ist nämlich, dass sowohl die Staatsgarantie wie auch ein, "volkswirtschaftlicher Auftrag" für die BEKB bis auf weiteres erhalten bleiben sollen. Es ist klar, dass die Idee einer privaten AG mit Staatsgarantie grundsätzlich grösste Bedenken auslösen muss, würde sie doch, etwas überspitzt ausgedrückt, Privatisierung der Gewinne bei Sozialisierung der Verluste bedeuten. Dies haben die Initianten der vorliegenden Pläne natürlich erkannt. Als Lösung scheint ihnen eine Abgeltung der vom Kanton gewährten Garantie durch die Bank und eine Berücksichtigung der durch den volkswirtschaftlichen Auftrag bedingten Mindereinnahmen der Bank bei der Festlegung dieser Garantieentschädigung vorzuschweben.

## Fragwürdige Konzeption

Ich will im folgenden begründen, warum ich die Konzeption "Staatsgarantie mit Abgeltung" unter Beibehaltung des volkswirtschaftlichen Auftrags für eine fragwürdige und gefährliche Konzeption halte, welche höchstens für eine kurze Übergangsphase in Frage kommen darf, darüber hinaus aber auf keinen Fall weiterverfolgt und institutionalisiert werden sollte. Diese Zeilen sind als konstruktiver Beitrag zur Bewältigung eines Problems gemeint, welches dem Berner Steuerzahler Verluste in Milliardenhöhe verursacht hat und demzufolge eine entsprechend sorgfältige Behandlung verdient. Ich betone, dass sich meine Einwände weder gegen die vorgesehene Umwandlung in eine AG noch gegen die vorgeschlagene Form dieser Umwandlung und die dafür abgegebenen Begründungen wendet. Die dabei erörterten juristischen Fragen sind zweifellos mit viel Sachverstand abgeklärt worden. Erst recht wende ich mich nicht gegen das Ziel der Privatisierung. Im Gegenteil geht es mir gerade darum, dass die Bedingungen für eine echte Privatisierung, mit all ihren Konsequenzen, geschaffen werden sollen. Dabei ist neben juristischem vielleicht noch eher ökonomischer Sachverstand gefordert.

## **Volkswirtschaftlicher Auftrag und Staatsgarantie als Grundprobleme**

Eine echte Privatisierung ist mit einer Beibehaltung von volkswirtschaftlichem Auftrag und Staatsgarantie (und als Korrelat dazu wohl auch einer dauerhaften Mehrheitsbeteiligung des Kantons) nicht vereinbar, auch wenn eine Abgeltung der Staatsgarantie vorgesehen ist. Mit einer solchen Lösung liesse sich kaum mehr als eine kosmetische Verschönerung erzielen. Das Grundproblem, das durch das Kantonalbankdebakel der letzten Jahre offengelegt worden ist, würde überhaupt nicht aufgegriffen, hat es doch in erster Linie gerade mit der Staatsgarantie und dem volkswirtschaftlichen Auftrag der BEKB zu tun. Schlimmer noch: Man gäbe sich wahrscheinlich der Illusion hin, dieses Problem gelöst zu haben, ohne in Wirklichkeit etwas Grundlegendes verändert zu haben.

Warum ist ohne Verzicht auf volkswirtschaftlichen Auftrag und Staatsgarantie keine echte Problemlösung möglich? Das Problem mit dem volkswirtschaftlichen Auftrag ist, dass er zwangsläufig unpräzise definiert bleibt, die Bank dem Einfluss der Politik aussetzt, die Verantwortlichkeit des Bankmanagements unklar lässt und eine wirksame Kontrolle durch den Markt verunmöglicht. Ein solcher Auftrag ist daher mit echter Marktfähigkeit der Bank letztlich unvereinbar. Volkswirtschaftlicher Auftrag und Staatsgarantie gehören dabei untrennbar zusammen. Ohne Staatsgarantie würde die Bank keine privaten Geldgeber finden, die es ihr erlauben, einen "volkswirtschaftlichen Auftrag" wahrzunehmen. Die Staatsgarantie ist sozusagen der Preis für die Übernahme dieses Auftrags.

Im Zusammenhang mit der Staatsgarantie gilt es zwei Auswirkungen zu beachten. Die erste besteht in einer Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse zuungunsten der privaten Banken, die keine vergleichbare Garantie geniessen. Dies liesse sich grundsätzlich durch eine adäquat festgelegte Abgeltung korrigieren. Fraglich ist allerdings, ob die Abgeltung tatsächlich korrekt festgelegt werden könnte, gerade bei einer mehrheitlich vom Staat kontrollierten Gesellschaft. Auf jeden Fall würde sie immer

Spielball politischer Auseinandersetzungen bleiben. Die zweite Auswirkung, welche meines Erachtens von zentraler Bedeutung ist, wird durch eine Abgeltung jedoch überhaupt nicht korrigiert. Sie besteht darin, dass eine Staatsgarantie für die begünstigte Bank Anreize setzt, zu hohe Risiken, letztlich zu Lasten des Steuerzahlers, einzugehen. Wer an der praktischen Relevanz dieser Feststellung zweifelt, möge sich das BEKB-Debakel der letzten Jahre oder die ungeheuren Verluste des amerikanischen Steuerzahlers aufgrund der Probleme mit der dortigen Depositenversicherung im vergangenen Jahrzehnt in Erinnerung rufen.

Das Grundproblem liegt darin, dass bei einer Staatsgarantie die Geldgeber der Bank keinen Anreiz haben, sich um die Aktivitäten der Bank zu kümmern und diese bei unbefriedigender oder zu riskanter Geschäftsführung durch Abzug ihrer Mittel oder die Forderung einer Risikoprämie zu disziplinieren. Solange dies der Fall ist, ist eine hinreichende Kontrolle der Bank durch den Markt nicht möglich - rechtliche Form der Bank hin oder her. Die Festlegung einer Abgeltung verbessert diese Anreize zur Übernahme allzu hoher Risiken nicht. Dies wäre höchstens dann der Fall, wenn die Bank für die Übernahme höherer Risiken automatisch mit einer Erhöhung der dem Staat geschuldeten Abgeltung zu "zahlen" hätte. Gerade dies lässt sich aber praktisch kaum durchführen, wie jeder, der sich schon mit der Problematik von Einlageversicherungen beschäftigt hat, bis zum Überdruß weiss. Dies gilt in besonders ausgeprägtem Mass, wenn die Staatsgarantie mit einem volkswirtschaftlichen Auftrag verbunden ist. Dieser verlangt nämlich von der Bank, dass sie bestimmten Kreisen, Branchen oder Regionen Kredite zu Vorzugsbedingungen einräumt, sei es aus strukturpolitischen Gründen (praktisch häufig zur ohnehin volkswirtschaftlich schädlichen Strukturhaltung), sei es aus Gründen der regionalen Wirtschaftsförderung, oder aus weiteren Motiven. Gerade solche Kredite sind aber häufig durch besondere Risiken charakterisiert. Im Konzept der Staatsgarantie mit Abgeltung führt die Übernahme solcher Aufgaben aber direkt zu einer Reduktion der dem Staat geschuldeten Abgeltung.

---

Das heisst, die Bank hat einen positiven Anreiz zu ihrer Übernahme und wenig Anlass, diesbezüglichen Ansinnen politischer Kreise und Instanzen Widerstand zu leisten. Es ist daher auch reichlich naiv zu glauben, dass mit diesem Konzept der Einfluss der Politik auf die Geschäftsführung der Bank wirksam zurückgebunden werden kann.

### **Keine Scheinlösungen**

Ist man an einer echten Problemlösung interessiert, kommt man um eine Beseitigung der Staatsgarantie und des volkswirtschaftlichen Auftrags nicht herum. Eine volle Privatisierung wird ohnehin nur in dieser Form möglich sein. Ich bestreite nicht, dass ein Übergang zu einer privatrechtlichen AG gewisse Verbesserungen mit sich bringen wird, indem etwa die Verantwortlichkeit der Verwaltungsräte anders geregelt ist und die Bank gewisse zusätzliche unternehmerische Spielräume ausnutzen kann. Dies bleiben aber marginale Verbesserungen; etwas Grundlegendes wird nicht bewirkt. Vor der Idee, dass die Auswirkungen der Staatsgarantie durch eine Abgeltung neutralisiert werden könne, ist hingegen eindringlich zu warnen. Die Staatsgarantie, und mit ihr verbunden der volkswirtschaftliche Auftrag der Bank, dürfen höchstens für eine klar begrenzte und kurze Übergangsphase beibehalten werden. Hat man den Mut dazu nicht, so wäre es besser, dies offen zu sagen und deutlich zu machen, dass vorläufig eine echte Privatisierung gar nicht gewünscht wird, anstatt der Illusion Vorschub zu leisten, dass man auf dem besten Weg dahin sei. Scheinlösungen sind noch nie gute Lösungen gewesen.