

Kapitel 4: Die Bankenkrise von Mexiko und Korea

Die drastischen Abwertungen der Währung, die in Mexiko im Dezember 1994 und in Korea im November 1997 stattfanden, waren nicht Auslöser für eine, sondern für mehrere Krisen: eine Krise der Zahlungsbilanz, eine Bankenkrise, eine Krise des Unternehmenssektors (im Falle Koreas), die wiederum zu einem unmittelbaren drastischen Wirtschaftsabschwung führten.

Im vorliegenden Kapitel werden wir uns auf die Analyse und den Vergleich der Bankenkrise in Mexiko und Korea konzentrieren. Es soll gezeigt werden, dass die Finanzkrise von Mexiko und Korea tiefe Wurzeln in den obskuren Beziehungen zwischen Banken, Regierung und Unternehmen hatten. Es soll auch gezeigt werden, warum die Art und Weise, wie eine Bankenkrise gelöst wird, enorme ökonomische und soziale Konsequenzen hat. Korea ist es gelungen, die Bankenkrise in drei Jahren zu lösen, während Mexiko mehrere Jahre dazu gebraucht hat. Im Mexiko wurde außerdem ein großer Teil der Verluste der Banken und Unternehmen „sozialisiert“, da die Schulden vieler Unternehmen und Familien einfach abgeschrieben wurden. Die sozialen Konsequenzen solcher Entscheidungen sind dramatisch. Mexiko wird die Sozialausgaben in den nächsten drei Jahrzehnten stark reduzieren müssen, um die Kosten der Sanierung der Banken (22% des BIP) zu finanzieren.

Obwohl die Kosten der Sanierung der Banken auch in Korea hoch sind (25% des BIP), da die Aktiva der Banken drei Mal größer sind als in Mexiko, wurden die Verluste der Banken nicht „sozialisiert“ wie in Mexiko. Korea ist es gelungen, die Groschuldnern der Banken zu zwingen, ihre Kredite zurückzuzahlen.

Das vorliegende Kapitel besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil werden kurz die Ursachen der Bankenkrise in beiden Ländern verglichen. Im zweiten Teil werden die Herangehensweise und die wichtigsten Maßnahmen, die in Korea und Mexiko ergriffen worden sind, um die Krise beizulegen, analysiert und verglichen. Im letzten Teil werden die sozialen und politischen Hindernisse, auf die Politiker bei dem Umgang und der Lösung einer Krise gestoßen sind, untersucht. Dabei sollen die Fobaproa-Affäre und das Entstehen von Schuldnerbewegungen wie El Barzon näher betrachtet werden.

4.1 Ursachen der Bankenkrise in Mexiko und Korea

Wie im Kapitel 3 analysiert wurde, war es für Investoren und inländische Finanzbehörden gleichermaßen schwer, das Ausmaß, ja selbst den Ausbruch der Währungs- und Bankenkrise vorherzusagen, zu der es in Mexiko im Dezember 1994 und in Korea im November 1997 kam. In den der Krise vorangehenden Monaten schienen beide Bankensysteme gesund zu sein und gaben Eigenkapitalquoten an, die über der Mindestkapitalerfordernis von 8% lag. Zudem wies die Wirtschaft in beiden Ländern positive jährliche Wachstumsraten auf. Berichte internationaler Investment-Banken und Rating-Agenturen waren hinsichtlich der Gesundheit der Bankensektoren beider Länder optimistisch.³⁸

Hinzu kam, dass beide Regierungen gerade die Umsetzung eines umfangreichen Programms zur Reform ihrer Finanzsektoren abgeschlossen hatten. Diese Programme hatten es zum Ziel, die Effizienz des Bankensektors zu erhöhen, indem der Einfluss der Regierung verringert wurde, die Finanzmärkte dereguliert, die Beschränkungen für ausländische Banken gelockert, der Kapitalverkehr liberalisiert und, im Falle von Mexiko, alle Geschäftsbanken privatisiert wurden.

Die folgende Tabelle zeigt die wichtigsten Elemente der Programme zur Reform des Finanzsektors, die in Mexiko und Korea in den Jahren vor der Krise umgesetzt wurden.

Mexiko und Korea konnten in den Neunzigerjahren rasch beachtliche Fortschritte bei der Modernisierung ihres Bankensektors erzielen. In Mexiko wurden alle Geschäftsbanken privatisiert und die Obergrenze für ausländische Beteiligungen an Finanzinstituten von 100% im Jahre 1989 auf 70% im Jahre 1993 gesenkt. Außerdem wurden in beiden Ländern alle Formen der direkten oder indirekten Einmischung der Regierung in das Bankensystem beachtlich verringert. Zinssätze auf Kredite und Einlagen wurden nicht mehr durch die Regierung festgelegt, sondern von den Kräften des Marktes bestimmt. Auch wurde im Fall von Korea die staatliche Beeinflussung der Banken bei der Kreditvergabe drastisch reduziert und im Fall von Mexiko völlig abgeschafft.

³⁸ Wie T. Baliño (1999) anmerkte, stufte die IBCA Mitte 1997 elf der sechzehn Geschäftsbanken in Korea mit zwei (zweithöchste Bewertung) ein und hielt sie explizit für zu groß, um in Konkurs zu gehen (*“too big too fail”*).

Tabelle 4.1: Reform des Finanzsektors in Südkorea und in Mexiko

	Vor der Reform		Nach der Reform	
	Mexiko (1988)	Korea (1992)	Mexiko (1994)	Korea (1997)
Eigentümer der Geschäftsbanken	Staat	Privatsektor	Privatsektor	Privatsektor
Entscheidung über die Ernennung oder Absetzung von Bankmanagern	Staat	Staat	Banken	Banken
Kreditobergrenze für Geschäftsbanken (Kontrolle der inländischen Kreditvergabe durch die Zentralbank)	Ja	Ja	Nein	Fast nicht
Ausländische Beteiligungen an Geschäftsbanken	Verboten	Teilweise erlaubt	Teilweise erlaubt	Teilweise erlaubt
Bestimmung der Zinsen auf Darlehen und Einlagen	Staat	Staat	Markt	Markt (in fast allen Fällen)
Kreditaufnahme in ausländischer Währung durch Geschäftsbanken	Weitgehend beschränkt	Weitgehend beschränkt	Erlaubt	Erlaubt
Kreditvergabe aufgrund wirtschaftlicher Prioritätensetzung (so genannte „policy loans“)	Ja	Ja	Nein	Beachtlich reduziert
Hauptkreditnehmer der Banken	Öffentlicher Sektor	Privatsektor	Privatsektor	Privatsektor

Quellen: Aspe (1994), Baliño (1999), Cho (1999) und Ortiz (1994)

4.1.1 Einige Symptome der Bankenkrise

Trotzdem waren nach Abschluss der Reform des koreanischen und mexikanischen Finanzsystems einige typische Symptome einer Bankenkrise zu erkennen: Kreditboom, Verschlechterung der Kreditportfolios der Banken, Rückgang der Eigenkapitalausstattung der Banken, unzureichende Rückstellungen für Kreditausfälle, Zunahme kurzfristiger Verbindlichkeiten in ausländischer Währung und, im Falle von Korea, hohe Verschuldung des Unternehmenssektors.

Tabelle 4.2: Ausgewählte Indikatoren zu den Bankensystemen in Korea und Mexiko

Indikatoren	Mexiko (1992)	Mexiko (1993)	Mexiko (1994)	Korea (1995)	Korea (1996)	Korea (1997)
Anzahl inländischer Institutionen	18	20	24	26	26	26
Gesamtvermögensbestände in US-Dollar	144.3 Mrd.	178.9 Mrd.	236.6 Mrd.	552.0 Mrd.	658.2 Mrd.	712.9 Mrd.
Gesamtvermögensbestände in % des BIP	40	44.3	56	157	170	169
Vermögensbestände der Banken in % der Gesamtvermögensbestände des Finanzsektors	78	81	79	52	49	51
Gesamtkreditportfolio in US-Dollar	97.6 Mrd.	122.9 Mrd.	155.2 Mrd.	311.0 Mrd.	389.5 Mrd.	385.0 Mrd.
Wachstum des Kreditportfolios in den vorangegangenen Jahren	18%	25.9%	26.2%	19%	25%	-1.1%
Notleidende Kredite in % des Gesamtportfolios	5.2	6.9	9.0	5.2	3.9	5.8
Rückstellungen für Kreditausfälle in % des Gesamtvolumens der Kredite	2.6	3.1	3.8	1.4	1.4	1.9
Eigenkapitalausstattung (% der riskanten Aktiva)	9.03%	10.11%	8.0%	9.3%	9.1%	7.0%
Gesamtkapitalrentabilität (GKR)	1.53%	1.61%	0.58%	0.32%	0.26%	0.93%
Eigenkapitalrentabilität (EKR)	42.2%	40.12%	13.2%	4.19%	3.8%	-18%

Anmerkung: Die Aktiva von Geschäftsbanken in Korea umfassen sowohl Bankkonten als auch Treuhandkonten.

Quellen: CNBV, Bank of Korea und Banco de México

Kreditboom

Wie Tabelle 2 zeigt, reagierten die Banken in Korea und Mexiko auf die Deregulierung und Liberalisierung des Finanzsektors mit einer raschen Ausweitung ihrer Kreditportfolios. In Mexiko erhöhte sich in der Dreijahresperiode von 1991-1994 die reale aggregierte Bruttokreditvergabe um 89,2%, was einer realen jährlichen Wachstumsrate von 23,7% und etwa dem Achtfachen des realen BIP-Wachstums im gleichen Zeitraum entsprach.

Auch in Korea weitete sich die Kreditvergabe durch die Banken aus und stieg von Ende 1994 bis Dezember 1996 um 34%. Überraschenderweise blieb sie während des Krisenjahres weitgehend unverändert. Dies hängt mit der Tatsache zusammen, dass die Regierung 1997 strengere Beschränkungen für die Kreditvergabe einführte, was die Banken davon abhielt, die Kreditvergabe an inländische Großunternehmen (*Chaebol*) auszuweiten, deren Fremdfinanzierung bereits jegliches vernünftige Maß überstieg. Dennoch haben viele Autoren wie Yoon Je Choo (Cho, 1999) gezeigt, dass die obigen Maßnahmen nur begrenzte Auswirkungen hatten. Der Mangel an neuen Bankkrediten konnte die *Chaebol* nicht davon abhalten, ihre Kreditaufnahme noch weiter auszuweiten. Sie begannen, sich über so genannte *Non-Bank Financial Institutions* (NBFIs) zu finanzieren, zu denen Handelsbanken, Entwicklungsbanken, Versicherungsgesellschaften, Investmentgesellschaften und Kreditgenossenschaften gehören.

4.1.1.2 Enorme Verschuldung der inländischen Unternehmen

In Korea konnten auch die Reformen, deren Ziel es war, die Einmischung der Regierung in Kreditvergabeentscheidungen zu reduzieren, nicht die traditionelle Rolle des Bankensektors bei der Finanzierung der aggressiven Expansionspläne der *Chaebol* verändern. Diese aggressive, fremdfinanzierte Expansion der *Chaebol* funktionierte solange gut, wie Wirtschaft und Exporte rasch wuchsen und die Gewinne aus den neuen Investitionen die Kapitalkosten überstiegen. Trotzdem verschlechterten sich in den Jahren vor der Krise die wichtigsten Indikatoren für die Finanzlage der *Chaebol* wie z.B. der Cash Flow, die Eigenkapitalrentabilität, die Umsatzrendite und die Rücklagenquote rapide, während ihr Verschuldungsgrad weiterhin jegliches vernünftige Maß überschritt (siehe Abbildungen 3.10 und 3.11). Ende 1997 überstiegen bei den fünf größten *Chaebol*, deren Schulden 50% der Gesamtschulden des Unternehmenssektors ausmachten, die Schulden das Eigenkapital durchschnittlich um das Fünffache. 1997 wurde die Höhe der Schulden der Unternehmen in Korea auf 500 Milliarden US-Dollar geschätzt, was mehr als 150 Prozent des BIP entsprach.

Etwa die Hälfte davon wurde durch inländische Geschäftsbanken finanziert, was sie extrem abhängig von den *Chaebol* machte.

Verglichen mit Korea waren Mexikos Großunternehmen in weit geringerem Maße fremdfinanziert. Der Verschuldungsgrad der 500 größten Unternehmen lag unter 83% (Gavito, S. 11). Außerdem entsprach das gesamte Kreditportfolio der mexikanischen Geschäftsbanken Ende 1994 nur 56% des BIP, während es in Korea Ende 1997 156% des BIP betrug.

4.1.1.3 Die Zunahme kurzfristiger Verbindlichkeiten in ausländischer Währung

Die schnelle Ausweitung des Kreditportfolios der Banken in Korea und Mexiko wurde vor allem durch die zunehmende Verfügbarkeit ausländischer Mittel ermöglicht, die eine Folge der in den Jahren vor der Krise durchgeführten Liberalisierung des Kapitalverkehrs war. Sowohl Korea als auch Mexiko begegneten der steigenden Nachfrage nach Kapital durch den Rückgriff auf ausländische Kredite mit oft kurzfristigen Laufzeiten. Aufgrund der unzureichenden Regelung von Aufsichtsfragen und der mangelnden Risikomanagementkapazität innerhalb der Banken kam es zu großen Fristeninkongruenzen in den Bankbilanzen. Ende Dezember 1997 deckten kurzfristige Vermögenswerte der koreanischen Geschäftsbanken nur 55% ihrer kurzfristigen Verbindlichkeiten (Baliño, 1999). Ein ähnliches Problem trat in Mexiko auf, wo Ende 1994 kurzfristige Vermögenswerte der Banken nur 65% der kurzfristigen Verbindlichkeiten deckten.

4.1.1.4 Die Zunahme notleidender Kredite und der Rückgang der Eigenkapitalausstattung

In Mexiko wurde die rasche Ausweitung der Kredite von einer raschen Verschlechterung der Kreditportfolios der Banken begleitet. Der Anteil der notleidenden Kredite stieg von 4,2% im Jahre 1992 auf 9% Ende 1994. Überraschenderweise zeigen die Zahlen für Korea keine Zunahme der notleidenden Kredite. Ihr Anteil blieb in den Jahren vor der Krise praktisch unverändert, ja nahm sogar von 5,2% im Jahre 1995 auf 3,9% im Jahre 1996 ab und stieg dann wieder an, um am Ende des Jahres 1997 erneut 5,8% zu erreichen.

Während des gleichen Zeitraums verschlechterte sich die Eigenkapitalausstattung der Banken in beiden Ländern. Wie Tabelle 2 zeigt, sank die durchschnittliche Eigenkapitalquote der mexikanischen Geschäftsbanken von 9,03% im Jahre 1992 auf 8,0% Ende 1994, während sie im

Fälle koreanischer Banken von 9,3% im Jahre 1995 auf 7,1% Ende 1997 zurückging.³⁹ Außerdem verschlechterten sich während des gleichen Zeitraumes in beiden Ländern die Rentabilitätsindikatoren wie die Gesamtkapitalrentabilität (GKR) und die Eigenkapitalrentabilität (ROE), wie Tabelle 2 zeigt.

Gewiss deuteten die oben beschriebenen Zahlen beider Bankensysteme auf einen besorgniserregenden Trend und eine zunehmende Verschlechterung der Gesundheit der Banken hin. Trotzdem wäre es sehr schwierig gewesen, anhand dieser Indikatoren allein das Ausmaß der Bankenkrise, die in Mexiko im Dezember 1994 und in Korea im Dezember 1997 ausbrach, vorherzusagen. Viele Beobachter der koreanischen Volkswirtschaft beklagten die mangelnde Zuverlässigkeit der verfügbaren Indikatoren und Informationen zum Finanzsystem:

...Der Öffentlichkeit standen nur begrenzte Informationen mikroökonomischer Natur zur finanziellen Lage der Unternehmen und Finanzinstitute zur Verfügung. Was die Dinge noch schlimmer machte, war die Tatsache, dass die zur Verfügung stehenden Informationen äußerst fragwürdig waren. Folglich war es sehr schwierig, die Qualität der Vermögenswerte zu analysieren. Zudem waren die Analysen der verfügbaren Informationen unvollständig, da sie sich vor allem auf die Einkommenseite der Wirtschaft auf makroökonomischer Ebene konzentrierten, die den Eindruck eines wundersamen Wirtschaftswachstums vermittelte. Unter diesen Umständen wurden weder durch die von der Regierung in Auftrag gegebenen, noch durch die von den Unternehmen in Auftrag gegebenen Untersuchungen die wahren Probleme der Wirtschaft erfasst. (Kwack, 1998, S. 6).

Was waren also die Ursachen der tiefen Banken Krisen in Korea und Mexiko? Der in diesem Kapitel dargestellte Erklärungsansatz ist der folgende: Trotz großer Anstrengungen beider Länder, ein marktwirtschaftliches Bankensystem zu schaffen, bestanden gravierende Mängel bei den allgemeinen Rahmenbedingungen der Kreditvergabe fort. Der beabsichtigte Übergang von einem Bankensystem, das im Eigentum und unter der Leitung des Staates war,

³⁹ In den meisten Ländern müssen die Banken eine Eigenkapitalquote von mindestens 8% aufweisen.

zu einem nach marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionierenden Bankensystem war noch nicht abgeschlossen, was dazu führte, dass die koreanischen und mexikanischen Banken nicht als effiziente und wettbewerbsfähige Kreditinstitute wiederhergestellt wurden.

Daher liegen die Ursachen beider Banken Krisen in den ineffizienten Rahmenbedingungen für die Kreditvergabe und den geringen Anreizen für ein umsichtiges Bankenmanagement. Diese Mängel zeigten sich vor allem in dem unzureichenden Rechtsrahmen, der zu laxen Bankenaufsicht- und -regulierung, dem Mangel an gesicherten Informationen über den Zustand des Bankensystems, der fehlenden Risikomanagementkapazität, dem ineffizienten Bankenmanagement, der fortgesetzten Einmischung der Regierung in die Entscheidungen zur Kreditvergabe und der schwachen Marktdisziplin. Alle diese institutionellen Mängel, die durch ein sich verschlechterndes makroökonomisches Szenario noch verstärkt wurden, gehörten zu den Hauptursachen für die tiefe Bankenkrise, die in Mexiko im Dezember 1994 und in Korea im November 1997 ausbrach.

4.1.2 Tiefer liegende Schwächen des Bankensektors Koreas (1997) und Mexikos (1994)

Tabelle 4.3 zeigt und vergleicht die Hauptschwächen des koreanischen und des mexikanischen Bankensystems, die vor der Krise hinsichtlich der Bankenaufsicht, der Bankenregulierung, der Qualität des Bankenmanagements und der Marktdisziplin bestanden.

4.1.2.1 Bankenaufsicht und -regulierung

Wie die folgende Tabelle zeigt, wiesen die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bankenbereich in Korea und Mexiko gravierende Mängel auf, insbesondere hinsichtlich des Konkursrechts, der Mindestkapitalerfordernisse, der Rechnungslegungsgrundsätze, der Kreditklassifizierung, der Rücklagenerfordernisse (loan loss provisions), und der Beschränkung der Kreditvergabe.

Unzureichende Konkursgesetzgebung

In beiden Ländern wurden die Rechte der Gläubiger nicht adäquat geschützt oder effizient durchgesetzt. Dies führte dazu, dass die Beitreibung von Forderungen säumiger Schuldner ein langwieriger Prozess war. So konnte zum Beispiel in Mexiko die Beitreibung eines Kredits auf dem Rechtsweg zwischen

drei und sieben Jahre dauern, da säumige Schuldner den Zwangsvollstreckungsprozess verzögern konnten, indem sie Einsprüche gegen das Verfahren einlegten. Richter sind in Mexiko in Konkursverfahren verpflichtet, zu jedem einzelnen von den Schuldnern vorgebrachten Einspruch ein Urteil zu fällen. Zudem gibt es in Mexiko nur sehr wenige Richter, die in Konkursverfahren entscheiden, was die Durchsetzung der Rechte der Schuldner zu einem langen und teuren Verfahren macht. (Mackey, 1999).

Auch in Korea war der rechtliche Rahmen zum Schutz und zur Durchsetzung der Rechte der Gläubiger unzureichend. Die Regierung griff massiv in die Beziehungen zwischen Schuldnern und Gläubigern ein, da sie versuchte, die Marktstabilität und das Wirtschaftswachstum zu erhöhen, indem sie in Streitfällen die Beitreibung von Forderungen verbot und freiwillige Umschuldungsprogramme aktiv förderte. Zudem waren die Verfahren in der Regel mühselig und langwierig. Bei Großunternehmen überwogen oft politische Interessen gegenüber rationalen wirtschaftlichen Erwägungen.

Um die Wirtschaft eines Landes zu reformieren, müssen zunächst einmal schwache Unternehmen wie Unkraut ausgerissen werden, damit die starken mehr Platz haben, um sich zu entfalten. In Südkorea verlaufen Konkursverfahren jedoch nicht nach diesem Prinzip. In Amerika ernennt ein Gericht nach Kapitel 11 in der Regel neue Manager, die die Firma umstrukturieren oder ordnungsgemäß auflösen sollen. In Korea machen die meisten bankrotten Unternehmen einfach so weiter wie zuvor. Die Manager bleiben an ihren Schreibtischen und schließen nur selten ein Unternehmen. (The Economist, South Korean Bankruptcy: Death, Where is Thy Sting?, 17. Juli 1999)

Eine weitere Schwäche des Rechtsrahmens in Korea und Mexiko betraf die Mindestkapitalerfordernisse. Obwohl von den Geschäftsbanken beider Länder eine Mindesteigenkapitalausstattung von 8% gefordert wurde, wie es die Baseler Eigenkapitalvereinbarung empfiehlt, wurde die Qualität und die Quantität des Kapitals überbewertet, da das Kapital nach anderen Verfahren berechnet wurde als in der Eigenkapitalvereinbarung empfohlen. (Baliño 1999).

Tabelle 4.3: Schwächen des Bankensektors vor der Krise, ausgewählte Indikatoren

Institutionelle Mindestanforderungen an ein effizientes Bankensystem	Mexiko (1994)	Korea (1997)
Angemessener Rechtsrahmen und adäquate Aufsichtsregelungen		
1. Schnelle Inanspruchnahme von Garantien und Beitreibung von Krediten, wenn die Schuldner nicht mehr zahlungsfähig sind	0	1
2. Mindestkapitalerfordernisse gemäß der Baseler Eigenkapitalvereinbarung	1	1
3. Rechnungslegungspraktiken nach international anerkannten Standards	1	1
4. Kreditklassifizierungssystem zur Bewertung der gegenwärtigen und künftigen Rückzahlungsfähigkeit der Kreditnehmer	1	1
5. Vorschriften zur Bildung von Rücklagen für Kreditausfälle nach international anerkannten Standards	1	1
6. Angemessene Vorschriften zur Begrenzung von Marktrisiken (Zins-, Wechselkurs- und Liquiditätsrisiken)	1	1
7. Vorschriften zur Vergabe von konzerninternen und risikoreichen Krediten nach international anerkannten Standards	2	1
Effiziente Überwachung des Bankensektors		
8. Eine einzige spezialisierte Bankenaufsichtsbehörde	3	1
9. Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde	1	0
10. Überwachung nicht nur hinsichtlich der Einhaltung der Gesetzes, sondern auch hinsichtlich der Erfassung und Begrenzung potenzieller Risiken für Finanzinstitute (externe Kontrolle)	0	0
11. Konsolidierte Bankenaufsicht	0	0
12. Adäquate Handbücher zum Bereich Externe Kontrolle	0	1
13. Regelmäßige Schulungen von Mitarbeitern der Aufsichtsbehörde	1	1
14. Ausstattung der Aufsichtsbehörde mit dem Recht, eine breit gefächerte Palette an Sanktionen zu verhängen, einschließlich des Austauschs des Managements und der Aussetzung der Firmenaktivitäten	1	0
Qualifiziertes Management		
15. Bankmanager mit mehrjähriger Erfahrung im Bankensektor	1	2
16. Zulassungsverfahren für Banken, die eine strenge Überprüfung der technischen Fähigkeiten und der moralischen Integrität von Anteilseignern und Managern gewährleisten	1	1
17. Keine politische Einmischung in die Leitung der Banken	3	0
18. Adäquate Fähigkeit zum Kredit- und Marktrisikomanagement in den Banken	1	1
Starke Marktdisziplin		
19. Reihe sofort anzuwendender Korrekturmaßnahmen, die dann angewendet werden, wenn Finanzinstitute die Mindestkapitalerfordernisse nicht erfüllen	0	0
20. Strenge Sanktionen bei betrügerischen Machenschaften und illegalen Finanzpraktiken	1	1
21. Mechanismus zur schnellen Schließung insolventer Finanzinstitute	0	0
22. Beschränkte Einlagensicherung	0	3
Gesamtsumme	20	18

0=nicht erfüllt, 1= schlecht erfüllt, 2=befriedigend erfüllt, 3=vollständig erfüllt

Quellen: Mit Daten der CNBV (1997) und FSS (1999) erstellt.

Eine großer Schwachpunkt beider Bankensysteme war die schlechte Qualität der Bankenaufsicht. In beiden Ländern konzentrierte sich die Aufsichtsfunktion vor allem auf die Einhaltung bestehender Gesetze und Rechtsvorschriften, anstatt zu erkennen und zu verhindern, dass einzelne Institute und auch der Bankensektor als Ganzes exzessive Risiken eingingen. Eine externe Kontrolle existierte sowohl in Korea als auch in Mexiko praktisch nicht. (Basler Working Group 1999).

Als die Pesokrise im Dezember 1994 ausbrach, verfügte Mexiko nicht über das erforderliche leistungsfähige Bankenaufsichtswesen. Obwohl ein Reformplan in Arbeit war, stand nicht genug Zeit zur Verfügung, um eine tatsächliche Stärkung des Aufsichtswesens zu ermöglichen. [...] Die Bankenaufsicht konnte mit dem raschen Tempo der Privatisierung nicht Schritt halten. Als die Qualität der Kreditportfolios nachließ, wurde immer deutlicher, dass die Vorschriften zum Aufsichtswesen unzureichend waren. (Aiyer, 1996, S.4).

Baliño (2000, S.16) sieht auch in der schwachen Bankenaufsicht eine der Ursachen der koreanischen Krise:

Der Schritt hin zu einem deregulierten Finanzsystem und einem liberalisierten Kapitalmarkt erfordert eine koordinierte und genaue Überwachung der Bankenaufsicht und -regulierung, insbesondere, um eine Situation mit wachsenden Kapitalströmen und neuen Kreditopportunitäten erfolgreich in den Griff zu bekommen. Koreas Bankenaufsichtswesen war schlecht auf eine solche Herausforderung vorbereitet. [...] Das Fehlen einer einheitlichen Bankenaufsicht und -regulierung sowohl der Banken als auch der *Nonbank Financial Institutions* [...] schuf die Voraussetzungen für Willkür bei der Bankenregulierung und die Entwicklung gefährlicher Praktiken, insbesondere im Treuhandgeschäft der Geschäftsbanken und bei den Handelsbanken, die für die Entstehung der Krise von entscheidender Bedeutung waren. (Baliño, 1999, S. 16).

4.1.2.2 Die Qualität des Managements

Obwohl die Geschäftsbanken in Korea und Mexiko in privater Hand waren und unter privater Leitung standen, gab es in beiden Ländern kein qualifiziertes Management. In Korea waren die Banken seit den Sechzigerjahren ebenso wie alle anderen Finanzintermediäre als Instrument genutzt worden, um die wirtschaftlichen Ziele der Regierung zu erreichen. Von den inländischen Finanzintermediären wurde erwartet, das Sparguthaben der Haushalte zu mobilisieren, um die Investitionen in "strategische" Wirtschaftsbereiche und die Expansion export-orientierter Unternehmen zu besonders günstigen Bedingungen zu finanzieren. Die Regierung griff in die Kreditvergabeentscheidungen der Banken ein, indem sie das höhere Management ernannte oder abberief, die Kreditvergabe kontrollierte und die Zinssätze überwachte. Obwohl der Einfluss der Regierung auf die Kreditvergabe der Banken in den Neunzigerjahren beachtlich verringert wurde, entwickelten die Bankmanager wenig Geschick für ein unabhängiges, effizientes und umsichtiges Management. Verschiedene Gesetze, die der Umsetzung des Interventionsmodells der vorangegangenen Regierung dienten, blieben in Kraft.⁴⁰ Über dieses Thema schrieb ein hoher Beamter der koreanischen Regierung 1999 Folgendes:

Die fehlende Rechenschaftspflicht des Managements hat koreanische Unternehmen ermutigt, wertvolle Ressourcen für Projekte auszugeben, die der Selbstverherrlichung dienen, wobei die Finanzinstitute sie dabei ohne genaue Überprüfung der Projekte unterstützten. Da die Regierung, ausgerüstet mit einer ganzen Palette an Vorschriften und ihrem großen Ermessensspielraum, auf den Märkten intervenierte, war es für die koreanischen Unternehmen wichtig, gute Beziehungen, die oft auch heimliche Absprachen beinhalteten, zur Regierung zu unterhalten. Meist war der einfachste Weg, Geld zu machen, in den Genuss „spezieller Gefallen“ der Regierung zu kommen. Um bei diesem Spiel

⁴⁰ Kim (1998) vertritt den Standpunkt, dass trotz der Deregulierung der Zinssätze die Banken die Zinsen immer noch nicht frei bestimmen können. Wenn sie versuchen, die Zinsen schnell zu erhöhen, wird durch Politiker oder Handelskreise Druck ausgeübt, um einen derartigen Schritt zu verhindern. Die Vorstellung von einer Bank als einem nach Gewinn strebenden Privatunternehmen und nicht als einer öffentlichen Einrichtung ist der koreanischen Öffentlichkeit noch nicht vertraut. „Zinsdiskriminierungen“ zwischen Kunden aufgrund der Kreditqualität und der Beteiligung an dem Unternehmen gelten als unfair.

weiterzukommen, war es wichtig, groß zu sein, denn je größer das Konzernimperium war, desto umfangreicher waren die Schmiergeldressourcen, mit denen Einfluss erkaufte werden konnte.

Dieses Spiel wäre nicht möglich gewesen, wenn es nicht freizügig von den Finanzinstituten mit Krediten unterstützt worden wäre. Oft übten einflussreiche Politiker auf die Bankmanager Druck aus, damit diese den Chaebol Kredite gewährten, ohne in irgendeiner Weise die wirtschaftliche Seriosität der Projekte zu prüfen. Dieses von der Regierung gesteuerte Finanzsystem war das Hauptinstrument zur Ermöglichung des beschriebenen Spiels. Es führte dazu, dass Korea schließlich dastand mit einer durch zu zahlreiche unrentable Projekte in Schwierigkeiten geratenen Industrie, einem durch zu viele notleidende Kredite belasteten Finanzsystem und einer durch korrupte Regierungsvertreter gelähmten Regierung. (You Jong-Keun, 1999, S. 13).

Verglichen mit Korea war das Management der Banken in Mexiko relativ frei von politischer Einflussnahme. Nachdem die mexikanischen Banken einmal privatisiert worden waren, entschieden sie selbst über die Ernennung oder Entlassung ihrer Manager. Außerdem waren die Manager in ihren Kreditvergabeentscheidungen völlig frei. Jedoch hatten die meisten neuen Eigentümer und Manager von Banken keine ausreichende Erfahrung im Bankengeschäft, da die Geschäftsbanken von 1982 bis 1991 Staatseigentum gewesen und unter staatlicher Leitung gestanden hatten. Obwohl die meisten neuen Manager aus inländischen Brokergesellschaften kamen, fehlte es ihnen an Erfahrung im traditionellen Kreditgeschäft und insbesondere im umsichtigen und effizienten Umgang mit Kreditrisiken und anderen Risiken des Bankengeschäfts.

Ein weiterer Faktor, der zum ineffizienten Management der Banken in Mexiko beitrug, war die Tatsache, dass es die Regierung versäumte, Personen mit zweifelhaftem moralischen Ruf davon abzuhalten, Kreditinstitute zu erwerben. So mussten die Finanzbehörden bereits drei Jahre nach Abschluss des Privatisierungsprozesses das Management von vier der achtzehn privatisierten Banken abberufen, da die Manager in umfassende betrügerische Aktivitäten verwickelt gewesen waren. Als die Behörden begannen, die Banken genauer zu

kontrollieren, fanden sie auch in diversen anderen Banken umfangreiches Beweismaterial für betrügerische Machenschaften.⁴¹

4.1.2.3 Marktdisziplin

In beiden Ländern wurde die Marktdisziplin dadurch behindert, dass die Finanzbehörden nur zögerlich gegen nicht überlebensfähige Banken Konkursverfahren einleiteten, Banken mit einem Defizit an Kapital nicht zu sofortigen Korrekturmaßnahmen zwangen, die Aufsichtsbehörden nicht willens waren, Banken strenge Sanktionen für illegale Machenschaften aufzuerlegen und, im Fall von Mexiko, eine Einlagensicherung existierte, die abgesehen von nachrangigen Schulden praktisch alle Verbindlichkeiten der Banken garantierte.

Weder in Mexiko noch in Korea waren je Banken geschlossen worden. Tatsächlich existierten keine Mechanismen zur Schließung von in Schwierigkeiten geratenen Banken. In Mexiko zum Beispiel war es den Behörden rechtlich nicht möglich, insolvente Banken rasch zu schließen. Wie in vielen anderen Ländern war vor der Einleitung eines Konkursverfahrens eine gerichtliche Zustimmung notwendig. Doch aufgrund der veralteten Konkursgesetze war in Mexiko das Verfahren, um eine Zustimmung zu erhalten, langwierig und verhinderte, dass die Aufsichtsbehörde schnell Konkursverfahren einleiten konnte. Zudem gab es weder in der Geschichte Mexikos noch Koreas Fälle, in denen Banken oder Bankmanager für betrügerische oder illegale Machenschaften hart bestraft worden wären.

4.1.3 Der Ausbruch der Krise

Angesichts der oben beschriebenen inadäquaten institutionellen Bedingungen für die Kreditvergabe und des Mangels an Anreizen für ein umsichtiges Bankenmanagement ist es nicht verwunderlich, dass sich die Solidität des Bankensystems Koreas und Mexikos nach der Liberalisierung und der Deregulierung beider Bankensystems zunehmend verschlechterte.

Die sich verschlechternde Verfassung der Banken wurde durch die ungünstigen makroökonomischen Bedingungen, die in Mexiko und Korea 1994 und 1997 entstanden, noch weiter verstärkt. Zudem setzte in beiden Ländern eine umfassende Kapitalflucht aufgrund des Rückgangs des Vertrauens der Investoren in die makroökonomischen Fundamentaldaten ein. Inländische

⁴¹ Siehe Arturo Huerta González (1998): El Debate del Fobaproa. Orígenes y Consecuencias del Rescate Bancario. México, Diana.

politische Schocks im Falle von Mexiko, der Zusammenbruch inländischer Unternehmen und die allgemein schlechte Lage im ostasiatischen Raum im Falle von Korea führten zu einem weiteren Vertrauensverlust bei den Investoren.⁴²

So fand die scheinbare Stabilität der Bankensystems ein jähes Ende, als die Regierungen in Mexiko und Korea plötzlich die Abwertung ihrer inländischen Währungen im Dezember 1994 bzw. November 1997 ankündigten.

In beiden Fällen führte die Abwertung der Währung für Banken und Unternehmen zu beachtlichen Devisenverlusten. In den ersten drei Monaten der Krise verloren der mexikanische Peso 120% und der koreanische Won 110% ihres Wertes. Zudem hielten der drastische Anstieg der Zinsen und der rapide Rückgang der Produktion viele Schuldner davon ab, ihre Schulden zu bedienen, was zu einer schnellen Verschlechterung der Kreditportfolios der Banken führte. In den ersten drei Monaten nach der Abwertung stieg der Interbankensatz in Korea von 13,8% auf 23,1%, während er im gleichen Zeitraum in Mexiko von 20% auf 118% stieg. Hinzu kam, dass es die finanzielle Instabilität der inländischen Märkte in Verbindung mit dem durch die Abwertung ausgelösten Vertrauensverlust für die Banken schwierig machte, ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten in ausländischer Währungen bei Fälligkeit zu verlängern, was zu einer Liquiditätskrise führte.

Die Auswirkungen der Abwertung der Währung auf das Bankensystem waren verheerend. Trotzdem kann die Bankenkrise nicht ausschließlich auf die Abwertung der Währung zurückgeführt werden, nicht einmal auf den wirtschaftlichen Abschwung oder die darauf folgenden Liquiditätsprobleme. Wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt wurde, waren die Ursachen der Krise aufgrund der unzureichenden und ineffizienten institutionellen Bedingungen für die Kreditvergabe struktureller Natur. In der Tat lässt sich auch die These vertreten, dass beide Banken Krisen auch ohne die Währungskrise hätten ausbrechen können.

⁴² Ein Vergleich der Ursachen der Krisen und der in Reaktion auf die Währungskrisen in Mexiko und ostasiatischen Ländern getroffenen Maßnahmen findet sich in: Edwards Sebastian (1999).

4.2 Wie wurden die Banken Krisen gelöst?

Die drastischen Abwertungen der Währung, die in Mexiko im Dezember 1994 und in Korea im November 1997 stattfanden, waren nicht Auslöser für eine, sondern für mehrere Krisen: eine Krise der Zahlungsbilanz, eine Bankenkrise, eine Krise des Unternehmenssektors (im Falle Koreas), was wiederum zu einem sofortigen drastischen Wirtschaftsabschwung führte. In diesem Kontext wurde die Regelung der Bankenkrise zu einer der Hauptprioritäten beider Regierungen, um das Vertrauen der Investoren in ihre Volkswirtschaften wiederherzustellen, ihre Währungen zu stabilisieren, die strukturellen Schwächen ihrer Wirtschaften zu beseitigen und das Wirtschaftswachstum wieder anzukurbeln.

Im Allgemeinen verfolgt die Beilegung einer Bankenkrise die folgenden Ziele: die Eindämmung der Systemrisiken, die Identifizierung und Beseitigung der Ursachen der Krise, die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit und der Rentabilität der Kreditinstitute, die Einrichtung eines adäquaten Rechtsrahmens für eine effiziente und gesunde Entwicklung des Bankensystems und, soweit möglich, die Minimierung der Kosten einer Krise für die öffentlichen Hand. Die Beilegung einer Bankenkrise umfasst in der Regel die folgenden Schritte:⁴³

- Eindämmung von Systemrisiken
- Einrichtung eines allgemeinen Krisenstabs
- Identifizierung der Verluste und Entwicklung einer Strategie zur Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit des Bankensystems
- Verminderung des Anteils schlechter Kredite durch den Kauf von notleidenden Krediten
- Rekapitalisierung der Banken
- Umstrukturierung der Schulden der Unternehmen und der Haushalte
- Stärkung der Bankenaufsicht und -regulierung
- Verkauf von schlechten Krediten.

In den folgenden Abschnitten werden die Strategien und Instrumente, die in Korea und Mexiko verwendet worden sind, um die Bankenkrise beizulegen, analysiert und verglichen. Um dem Leser den Überblick zu erleichtern, werden in Tabelle 4.4 die in den folgenden Abschnitten erörterten wichtigsten Thesen zusammengefasst.

⁴³ Vgl. De Juan, Aristóbulo (1998): Clearing the Decks: Experiences in Banking Crisis Resolution, Paper presented at the Fourth Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean held in San Salvador, El Salvador, Juni 28-30.

Tabelle 4.4: Umgang und Lösung der Bankenkrise in Korea und Mexiko

Voraussetzungen für eine schnelle und erfolgreiche Beilegung einer Krise	Korea	Mexiko
Schnelle und effiziente Kontrolle von Systemrisiken	Ja	Ja
Fähigkeit der Behörde zum Krisenmanagement	Beschränkt	Beschränkt
Schnelle und realistische Erfassung von Verlusten	Ja	Nein
Politiken und Strategien		
Erwerb von notleidenden Krediten	Einmalig Erwerb zum Kurswert	Mehrere Runden Erwerb zum Nominalwert
Rekapitalisierung von Banken	Vor allem durch den Staat	vor allem durch den Markt
Umschuldung	Langsamer Prozess Betroffen waren nur verschuldete Unternehmen	Langsamer Prozess Betroffen waren praktisch alle Formen von Schuldner Direkthilfen für Banken und Schuldner Moral hazard - Probleme
Verkauf von schlechten Krediten	Schnell	Langsam
Stärkung der Bankenaufsicht und -regulierung	Rascher Prozess	Rascher Prozess
Qualität des Managements der Krisen		
Umsetzung der zur Beilegung der Bankenkrise verfolgten Ziele	Angemessen	Ausreichend
Geschwindigkeit der Reformen	Schnell	Langsam
Transparenz der Entscheidungsfindungsprozesse	Ja	Nein, da viel Raum für willkürliche Entscheidungen vorhanden war
Politische und soziale Hindernisse bei der Umstrukturierung der Banken	Schwach	Stark

Quelle: Schätzungen des Autors

4.2.1 Die Eindämmung von Systemrisiken

Aufgrund der Finanzlage der Banken in Korea und Mexiko, des Vertrauensverlusts der Investoren in die inländischen Finanzmärkte und der Ungewissheit über die Fähigkeit der mexikanischen und koreanischen Regierung, mit der Krise umzugehen und sie beizulegen, wurde die Gefahr eines Zusammenbruches des Bankensystems aufgrund eines Ansturms auf die Banken („*bank-run*“) zur größten Gefahr, mit der die Bankbehörden in beiden Ländern konfrontiert waren. In diesem Zusammenhang waren für die Bankbehörden in Korea und Mexiko die wichtigsten Aufgaben die Wiederherstellung des öffentlichen Vertrauens in das Bankensystem, die Vermeidung eines Ansturms auf die Banken und die Beschränkung aller Risiken, die das Zahlungssystem gefährden konnten.

Zu diesem Zweck bestimmten die Bankbehörden in Korea und Mexiko, dass alle Banken ihre Verbindlichkeiten zu bedienen hätten. Insbesondere beschloss die Regierung in beiden Ländern, die Einlagen bei Banken in vollem Umfang zu garantieren.⁴⁴ Die Behörden sorgten auch für die Liquidität der Banken, damit diese ihren kurzfristigen Verbindlichkeiten sowohl in inländischer als auch in ausländischer Währung nachkommen konnten.⁴⁵ Im Falle von Mexiko wurde den Banken vorübergehend Kapital zur Verfügung gestellt, um es ihnen zu ermöglichen, die Mindestanforderungen zur Eigenmittelausstattung zu erfüllen.⁴⁶

Da die Ziele dieser Maßnahmen klar definiert und begrenzt waren - insbesondere galt es, das öffentliche Vertrauen wiederherzustellen, einen

⁴⁴ In Mexiko wurden praktisch alle Verbindlichkeiten der Banken mit Ausnahme der nachrangigen Schulden implizit durch den Fund for Protection of Bank Savings (FOBAPROA) geschützt. In Korea wurden die meisten Verbindlichkeiten der Banken durch den Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC) garantiert.

⁴⁵ In beiden Ländern führte die Zentralbank Kreditlinien mit kurzfristigen Rückzahlungsfristen für alle Banken ein, die Liquiditätsprobleme hatten. Der Zinssatz wurde so festgelegt, dass er einen Anreiz für die schnelle Rückzahlung von Anleihen schuf (der jährliche Zinssatz betrug bei kurzfristigen Anleihen in Mexiko 23% und Libor plus 225 Basispunkte in Korea). Die Gesamtsumme der Liquiditätshilfe für die Banken im Rahmen dieses Programms belief sich auf 46,4 Milliarden US-Dollar im Falle Mexikos und 27 Milliarden US-Dollar im Falle Koreas (Mackey 1999 und FSS 1999).

⁴⁶ In Mexiko führte die Regierung im März 1995 das Vorübergehende Rekapitalisierungsprogramm (PROCAPTE) ein, um die Banken, die nicht in der Lage waren, die Mindestkapitalanforderungen von 8% zu erfüllen, vorübergehend mit Kapital zu versorgen. PROCAPTE wurde als zusätzliches Instrument gesehen, um dem inländischen Finanzmarkt und den internationalen Finanzmärkten zu zeigen, dass die Regierung die inländischen Banken unterstützte, indem sie ihnen Zeit gab, wieder eine angemessene Eigenkapitalausstattung zu erreichen.

Ansturm auf die Banken zu vermeiden und Systemrisiken zu beschränken -, können die ersten in Reaktion auf die Krise ergriffenen Maßnahmen in Mexiko und Korea als Erfolg gewertet werden. Es kam zu keinem einzigen Fall von *bank-run*, wie es in Ecuador im Jahr 2000 oder in Indonesien im Jahr 1998 der Fall war; das öffentliche Vertrauen in das Bankensystem konnte erhalten werden, und die meisten Banken waren in der Lage, auf die internationalen Kapitalmärkte zurückkehren und weiterhin Kredite in ausländischer Währung zu ähnlichen Bedingungen wie vor der Krise aufzunehmen.

Doch wie oben dargestellt hatte das Bankensystem in Mexiko und Korea nicht nur Liquiditätsprobleme oder vorübergehende Kapitalengpässe, sondern durchlief auch eine tiefe Insolvenzkrise, die durch die Wirtschaftskrise noch verstärkt wurde. Daher wurde zwar durch die oben beschriebenen Maßnahmen für eine vorübergehende Entspannung bei den Banken gesorgt, die Hauptursachen für ihre Probleme wurden jedoch nicht beseitigt.

4.2.2 Einrichtung eines Krisenstabs

Die schnelle und erfolgreiche Beilegung einer Bankenkrise erfordert die Einrichtung einer speziellen Institution, die mit umfassenden Befugnissen ausgestattet ist. Diese sollen es ihr ermöglichen, bei Ausbruch einer Krise schnell zu reagieren, rechtliche und administrative Hindernisse für die Beilegung der Krise zu beseitigen, eine Strategie zu entwickeln und umzusetzen, einen Konsens hinsichtlich dieser Strategie zu schaffen, beteiligte staatliche Organe zu koordinieren und für die Kongruenz und eine adäquate zeitliche Abfolge der Maßnahmen zu sorgen (Siehe Lindgren 1999).

Die Einrichtung eines zentralen Krisenstabs hat verschiedene Vorteile. Existiert keine eigenständige Institution, kann sich die Verantwortung für das Krisenmanagement auf zu viele verschiedene Regierungsbehörden wie das Finanzministerium, die Zentralbank und die Bankenaufsichtsbehörde verteilen. Auch können schwache Organisationen oder Bürokraten nicht in der Lage oder willens sein, politisch schwierige Entscheidungen zu treffen. Zudem kann jede einzelne, am Prozess des Krisenmanagements beteiligte Behörde ihre eigenen Ziele verfolgen und versuchen, ihre eigenen Prioritäten beim Krisenmanagement durchzusetzen, was zu zusammenhangslosen Einzelmaßnahmen oder unkoordinierten Aktionen führen kann. Außerdem können politisch oder wirtschaftlich starke Gruppen, die von den Maßnahmen zur Beilegung einer Krise betroffen sind, auf eine große Zahl schwacher Einzelinstitutionen leichter Einfluss nehmen als auf eine starke zentrale Einrichtung und so die Umsetzung dieser für die Lösung der Krise notwendigen Maßnahmen be- oder sogar verhindern. In der folgenden Tabelle sollen die in Mexiko und Korea zum

Umgang und zur Beilegung der Bankenkrise ergriffenen institutionellen Maßnahmen verglichen werden.

Es gibt einige wichtige Unterschiede hinsichtlich der zur Lösung der Krise ergriffenen Maßnahmen. In Korea wurde innerhalb des Finanzaufsichtsausschusses (Financial Supervisory Commission, FSC) die Financial Restructuring Unit eingerichtet, eine spezielle Arbeitsgruppe, deren Aufgabe es war, die Bankenkrise beizulegen. Zu diesem Zwecke wurde sie mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet. Die Mitarbeiter der FSS wurden aus der ehemaligen Bankenaufsichtsbehörde, führenden Forschungsinstitutionen, der Zentralbank und dem Finanzministerium rekrutiert (FSS 1998).

In Mexiko wurde keine spezielle Institution für den Umgang und die Beilegung der Bankenkrise eingerichtet. Die Beilegung der Krise wurde der Finanzaufsichtsbehörde, der National Banking and Securities Commission (CNBV), überlassen. Auch wenn diese Einrichtung keinen Haushaltszwängen unterworfen war, wurden keine externen Experten für das Krisenmanagement eingestellt. Die Behörde setzte ausschließlich ihr eigenes Personal ein. Wie im Falle von Korea war die Unabhängigkeit dieser Institution beschränkt, da wichtige Entscheidungen in Absprache mit der Zentralbank und dem Finanzministerium getroffen werden mussten. Zudem war das für das Krisenmanagement zuständige Personal nicht von seinen Aufgaben in den Einrichtungen der Finanzaufsichtsbehörde frei gestellt.

Hinsichtlich der Kompetenzen im Umgang mit der Krise gab es für die CNBV rechtliche Grenzen, bei in Schwierigkeiten geratenen Banken schnell zu intervenieren (siehe Mackey, 1998). Im Lauf der Zeit erwarb die CNBV zwar eine ausreichende Autorität, doch keine außerordentlichen Befugnisse, um eine Strategie zur Lösung der Bankenkrise zu entwickeln, die Überlebensfähigkeit der Banken zu bestimmen, Pläne zur Umstrukturierung und Rekapitalisierung von Banken zu entwerfen, den Umfang der Käufe von notleidenden Krediten festzulegen und in nahezu allen Etappen, die für die Lösung der Bankenkrise notwendig waren, einzugreifen.

4.2.3 Die sofortige Erfassung von Verlusten

Die zweite Voraussetzung für eine rasche Beilegung der Krise ist, dass die Regierung die aktuellen und potenziellen Verluste der Banken schnell feststellt (Sheng 1996). Werden Ausmaß und Ursachen der Probleme der Banken nicht realistisch erfasst, können die Behörden kein umfassendes Programm zur Lösung der Krise entwickeln. Zudem wird eine unrealistische Erfassung der Probleme u.a. dazu führen, dass unzureichende oder ineffiziente Maßnahmen

angeordnet werden, die zwar zu kurzfristiger Erholung führen mögen, die der Krise zugrundeliegenden Ursachen jedoch nicht beseitigen. Werden die Verluste der Banken nicht oder verspätet erfasst und gestoppt, können sich zudem nicht überlebensfähige Banken weiter auf dem Markt halten und so noch größere Verluste verursachen, da sich die Probleme der Banken während einer Krise zusätzlich verstärken.

Die Probleme der Banken richtig zu erfassen, ist keine leichte Aufgabe, da die Regierungen nicht in der Lage oder willens sein können, das wahre Ausmaß der Verluste der Banken abzuschätzen. Einerseits kann sich die Bewertung der Aktiva und der Verbindlichkeiten zu Kurswerten in Zeiten finanzieller Probleme und Volatilität als schwierig erweisen. Carl Lindgrend und andere Finanzexperten des IWF sind der Ansicht, dass „eine realistische Bewertung der Aktiva der Banken ein wichtiger Faktor bei der Feststellung der Überlebensfähigkeit einzelner Banken ist. Während einer Krise stellt dies jedoch ein schwieriges Unterfangen dar, da es unter diesen Bedingungen keine präzise Methode gibt, um notleidende Kredite zu bewerten.“ (Lindgren et.al., 1999, S. 32).

Außerdem können Bankbehörden davor zurückschrecken, die Verluste der Banken zu erfassen, wenn eine Bankenkrise gleichzeitig mit einer Währungskrise oder in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten auftritt, die von unerwarteten internen oder externen Schocks ausgelöst werden. Wenn sich das wirtschaftliche Szenario plötzlich verändert, können die Finanzbehörden annehmen, die Probleme der Banken seien nur vorübergehender und nicht struktureller Natur und hoffen, dass Zeit und wirtschaftliche Erholung die Probleme lösen.

In diesem Sinne ist eine der Hauptherausforderungen für jede Regierung, die versucht, eine Bankenkrise beizulegen, realistisch die bestehenden und potenziellen Verluste der Banken und deren Ursachen zu erfassen, um eine angemessene Lösungsstrategie zu entwerfen. Insbesondere ist es eine der dringlichsten Entscheidungen, die die politisch Verantwortlichen treffen müssen, festzustellen, welche Banken überlebensfähig sind und welche nicht. Tabelle 4.5 vergleicht die in Mexiko und Korea verwendeten Kriterien und Mechanismen, um die überlebensfähigen und nicht überlebensfähigen Finanzinstitute zu identifizieren.

Tabelle 4.5: In Mexiko und Korea verwendete Kriterien und Mechanismen zur Identifizierung von überlebensfähigen und nicht überlebensfähigen Banken

Hauptvariablen	Korea	Mexiko
Wer entscheidet?	FSC, beraten von einem unabhängigen Ausschuss aus Vertretern des Privatsektors und der Forschungsinstitute	CNBV alleine
Wie wird entschieden?	Gleiche Prinzipien für alle Finanzinstitute	Von Fall zu Fall
Hauptkriterien zur Feststellung der Überlebensfähigkeit einer Bank	Erfüllung der Mindestkapitalanforderungen von 8% Umsetzbarkeit des Sanierungsplans Analyse durch eine unabhängige Institution	Eigene Bewertung der Fähigkeit der Anteilseigner der Banken, ihren Institutionen frisches Kapital zuzuführen, durch die CNBV
Wann wird die Entscheidung getroffen?	Einmalige Entscheidung für alle Finanzinstitute (28. Juni 1998)	Mehrere Entscheidungen zu verschiedenen Zeitpunkten während der letzten fünf Jahre.

Quellen: FSS, CNBV und Mackey (1998)

Wie die obige Tabelle zeigt, hat die koreanische Regierung schnell entschieden, welche Banken nicht mehr solvent waren. Am 28. Juni 1998 verkündete die koreanische Regierung, dass fünf kleine bis mittlere Banken geschlossen werden müssten. Die verbleibenden sieben sich in Schwierigkeiten befindenden Banken erhielten eine Zulassung unter Vorbehalt und wurden aufgefordert, bis Ende Juli 1998 überarbeitete Pläne vorzulegen. Wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist, wurden keine anderen Banken geschlossen und zwölf verbleibende schwache Kreditinstitute wurden zu Fusionen und zur Suche nach ausländischen Anteilseignern aufgefordert.

Im Vergleich zu Korea ist Mexiko ganz anders vorgegangen. Zunächst einmal wurden in Mexiko die Entscheidungen über die Überlebensfähigkeit der Banken von der CNBV alleine getroffen. Während Korea seine Entscheidungen auf die Ergebnisse einer Analyse und die Meinung eines unabhängigen Ausschusses stützte, bestimmte die CNBV in Mexiko die Überlebensfähigkeit der Banken auf der Grundlage ihrer eigenen Einschätzung. Auf Ersuchen der CNBV wurden zwar Analysen der Banken in Mexiko durch unabhängige Wirtschaftsprüfer durchgeführt, doch wurden die Ergebnisse der Analysen bei der Feststellung der Überlebensfähigkeit der Banken nicht einbezogen (Mackey, 1999).

Tabelle 4.6: Umstrukturierung der Banken in Korea seit November 1997

Geschäftsbanken	Gegenwärtige Situation
Korea First	Verstaatlicht (Nov. 97) und dann an Newbridge Capital verkauft
Seoul	Verstaatlicht (Nov. 97)
Donghwa	Geschlossen und dann von Shinhan erworben
DongNam	Geschlossen und dann von Korea Housing B. erworben
Dae Dong	Geschlossen und dann von Kookmin erworben
Chung Chong	Geschlossen und dann von Hana erworben
Kyungki	Geschlossen und dann von Koram erworben
Cho Hung	Unter Vorbehalt zugelassen und dann fusioniert mit der Hyundai Merchant Bank und Kang won
Hanvit Bank	Produkt der Fusion von der Hanil Bank mit der Commercial Bank
Korea Exchange	In Sanierung begriffen
Kang won	Fusioniert mit der Hyundai Merchant Bank und Cho Hung
Chungbuk	In Sanierung begriffen
Peace Bank	In Sanierung begriffen
Shinhan	OK
Koram	OK
Kookmin	Fusioniert mit Long-Term Credit B.
Hana	Fusioniert mit Boram
Boram	Fusioniert mit Hana
Korea Housing	OK
Daegu	OK
Pusan	In Sanierung begriffen
Kwangju	OK
Cheju	In Sanierung begriffen
Jeonbuk	OK
Kyongnam	In Sanierung begriffen

Quelle: FSS: Weekly Newsletter, verschiedene Ausgaben

Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass in Korea für alle Kreditinstitute die gleichen Prinzipien und Verfahren zur Bestimmung der Überlebensfähigkeit verwendet wurden, während in Mexiko die Überlebensfähigkeit der Banken von der CNBV von Fall zu Fall entschieden wurde. So hat die CNBV keine speziellen Kriterien und Standardverfahren entwickelt, um die Überlebensfähigkeit einer Bank festzustellen. Folglich lagen die Entscheidungen im Ermessen der CNBV und stützten sich auf deren eigene Einschätzung der Fähigkeit der Anteilseigner der Banken, ihren Kreditinstituten frisches Kapital zuzuführen.

Ein dritter Unterschied besteht darin, dass die Entscheidung zur Überlebensfähigkeit der mexikanischen Banken nicht wie in Korea einmalig getroffen wurden, sondern zu verschiedenen Zeitpunkten. So lag die durchschnittliche Dauer von der Feststellung der Probleme der Geschäftsbanken

bis zu einem staatlichen Eingriff bei 17 Monaten (Mackey, 1999, S. 149 ff.), während sie in Korea viel kürzer war, in der Regel etwa ein Monat nach Abschluss der Analyse der Banken.

Der mexikanische Ansatz zeigt die Unfähigkeit (oder mangelnde Bereitschaft) der Finanzbehörden, das Ausmaß der Verluste der Banken anzuerkennen. Während sich Korea entschied, die Zahlungs- und die Überlebensfähigkeit aller Banken gemäß expliziter und strenger Standards und Verfahren zu bestimmen, schreckte Mexiko davor zurück, dies zu tun. Stattdessen wurde zugelassen, dass die Banken solange auf dem Markt blieben, bis die CNBV Beweise für betrügerische Machenschaften oder die Unfähigkeit der Anteilseigner, den in Schwierigkeiten geratenen Finanzinstituten frisches Kapital zuzuführen, fanden. Inzwischen haben, wie in unten stehender Tabelle gezeigt, alle Kreditinstitute, die in Schwierigkeiten geraten waren und bei denen der Staat nicht eingriff, von verschiedenen Programmen zur Rekapitalisierung und dem Erwerb notleidender Kredite profitiert, in die eine große Summe an Steuergeldern geflossen ist.

Das von den mexikanischen Banken verwendete Buchführungssystem unterschied sich von Kreditinstitut zu Kreditinstitut. (Das Problem war so gravierend, dass IWF und US-Regierung es zu einer der Voraussetzungen für die Gewährung eines Kredites machten, dass die mexikanischen Banken das amerikanische Buchführungssystem übernahmen.) Unter diesen Bedingungen war es nicht möglich, die Qualität des Kreditportfolios der Banken oder des gesamten Bankensystems abzuschätzen. Die Behörden gingen davon aus, dass das Problem „manageable“ sei. Entscheidende Tage, Wochen und Monate gingen dadurch verloren. Als sich die Behörden des wahren Ausmaßes des Problems bewusst wurden, hatten sie bereits Entscheidungen getroffen, die zu einer Verstärkung der Probleme der Banken geführt hatten. (Luis Rubio, 1999, S. 35-36).

Trotzdem zeigte sich, wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist, dass trotz einer raschen makroökonomischen Erholung in Mexiko, mehrerer Runden zum Erwerb fauler Kredite und der Umschuldungsprogramme nur einige wenige Kreditinstitute, bei denen der Staat 1995 nicht eingegriffen hatte, überleben konnten. Indem man den in Schwierigkeiten geratenen Banken gestattete, auf

dem Markt zu bleiben, machten sie weitere Verluste, für die ggf. Mittel des öffentlichen Haushalts aufgewendet werden müssen.

Tabelle 4.7: Bankenumstrukturierung in Mexiko seit Dezember 1994

Dezember 94	Juni 2001	Dezember 94	Juni 2001
1 Banamex	Citibank	11 Banorte	Banorte
2 Bancomer	Banco Bilbao	12 Banpaís	Banco Santander
3 Promex	Vizcaya-	13 Bancen	
4 Union-Cremi	Bancomer	14 Mexicano	
5 Probursa		15 Serfin	
6 Oriente			
7 Obrero			
8 Bital	Bital	16 Confía	Citibank
9 Atlántico	C. Hispano- Portugués)		
10 Inverlat	Nova Scotia	17 Bancrecer	
		18 Banoro	

Quelle: CNBV, Boletín Estadístico de Banca Múltiple. Verschiedene Ausgaben.

4.2.4 Strategien und Politik zur Beilegung einer Krise

Sobald bestimmt ist, welche Banken zahlungsunfähig, welche schwach, aber überlebensfähig und welche gesund sind, besteht der nächste Schritt zur Beilegung einer Bankenkrise darin, Mechanismen einzurichten, die die Schließung nicht überlebensfähiger Banken beschleunigen und den Zustand der schwachen, aber überlebensfähigen Banken verbessern.

Dies ist ein wichtiger Schritt zur Lösung einer Bankenkrise, da die Bankbehörden die wichtige Entscheidung treffen müssen, wie sie die nicht überlebensfähigen Banken umstrukturieren und die schwachen, aber überlebensfähigen Kreditinstitute wieder mit Kapital ausstatten, wie und unter welchen Bedingungen den Banken notleidende Kredite abgenommen werden, in wieweit die Anteilseigner die Verluste übernehmen, wie viele Steuermittel die Regierung einsetzen sollte, um die Krise beizulegen etc. In den folgenden Abschnitten sollen die von Mexiko und von Korea verfolgten Politiken zur Beilegung der Bankenkrise verglichen werden.

Der Erwerb notleidender Kredite

Eines der wichtigsten Instrumente, um einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage eines Bankensystems vorzubeugen, besteht darin, den Banken die gefährdeten Kredite abzunehmen und diese einer gesonderten Institution zu übertragen. Diese Transaktionen werden in der Regel von einem Spezialorgan durchgeführt, das die notleidenden Kredite der Banken zu einem bestimmten Preis erwirbt.⁴⁷ In der folgenden Tabelle werden die Kriterien und die Mechanismen, die in Mexiko und Korea verwendet worden sind, um notleidende Kredite zu erwerben, verglichen.

Gemäß der folgenden Tabelle gibt es fünf wesentliche Unterschiede zwischen den Kriterien und Mechanismen, die angewandt worden sind, um den Geschäftsbanken in Korea und Mexiko notleidende Kredite abzukaufen.

Zunächst einmal wurde es in Mexiko fast allen Banken, bei denen die Regierung nicht intervenierte, gestattet, einen Teil ihrer notleidenden Kredite an den Staat zu verkaufen. Wie unten gezeigt wird, waren jedoch einige diese Kreditinstitute auch nach mehreren Kaufrunden nicht in der Lage, sich auf dem Markt zu halten. In Korea durften nur Banken, die (i) andere schwache Finanzinstitute übernahmen, (ii) durch die Fusion zweier schwacher Institute oder (iii) aus der Fusion einer schwachen und einer gesunden Bank entstanden waren, ihre notleidenden Kredite an den Staat verkaufen.

Der zweite große Unterschied lag im Kaufpreis der Kredite. In Mexiko wurden, um es für Anteilseigner attraktiver zu machen, ihren Kreditinstituten Kapital zuzuführen, Kredite in den ersten Verkaufsrunden zu ihrem Nominalwert abzüglich der Rücklagen erworben. In den folgenden Runden lockerte die CNBV jedoch die Vorschriften für Rücklagen, um einen höheren Preis für die Kredite zu erzielen.

⁴⁷ Eine interessante Analyse der Spezialeinrichtungen für die Verwaltung, die Beitreibung oder den Verkauf der erworbenen notleidenden Kredite findet sich in: Daniela Klingebiel (1999): "The Use of Asset Management Companies in the Resolution of Banking Crises. Cross Country Experiences." Washington, DC, The World Bank.

Tabelle 4.8: Erwerb notleidender Kredite in Mexiko und Korea

Kriterien	Mexiko	Korea
Typ der verkauften Kredite	Alle notleidenden Kredite	Kredite, die als unzureichend besichert oder schlechter eingestuft wurden
Banken, die notleidende Kredite verkaufen durften	Alle Banken, bei denen nicht interveniert worden war.	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Banken, die aus der Fusion von zwei schwachen, aber überlebensfähigen Instituten entstanden sind • Fusionen (gesunde Bank und nicht überlebensfähige Bank)
Bis Juni 1999 erworbene notleidende Kredite	12,44 Milliarden US-\$*	27 Milliarden US-\$ von Geschäftsbanken plus 19 Milliarden US-\$ von anderen Finanzinstituten
Prozentsatz der verkauften notleidenden Kredite am gesamten Kreditportfolio	13,7	9
Kaufpreis	100% des Nominalwertes des Kredites abzüglich der Rücklagen	45% des Nominalwertes des Kredites bei gesicherten Krediten und 3% bei nicht gesicherten Krediten
Anzahl der Runden, in denen Banken notleidende Kredite verkauft haben	Mehrere Runden	Eine Runde (in Ausnahmefällen zwei Runden)
Für den Erwerb der notleidenden Kredite zuständige Institution	Fondo Bancario de Proteccion al Ahorro (FOBAPROA)	Korea Asset Management Corporation (KAMCO)
Verantwortung für die Verwaltung und Beitreibung der notleidenden Kredite	Bank	KAMCO

Quellen: FOBAPROA, IPAB und KAMCO

Im Vergleich zu Mexiko verwendete Korea strengere Kriterien für die Bestimmung des Kaufpreises der notleidenden Kredite. Von September 1998 an wurden für gesicherte Kredite nur 45% ihres Nominalwertes bezahlt, während nicht gesicherte Darlehen zu 3% ihres Nominalwertes gekauft wurden.

Drittens sollte in Mexiko durch den Verkauf notleidender Kredite nicht nur ein Programm umgesetzt werden, durch das den schwachen Banken faule Kredite abgenommen wurden, sondern auch ein Anreiz für die Anteilseigner der Banken geschaffen werden, ihren Kreditinstituten frisches Kapital zuzuführen. Daher mussten Banken, die ihre faulen Kredite dem Staat verkaufen wollten, ihr Kapital erhöhen. Für jeden Dollar, den die Anteilseigner der Bank zuführten, kaufte die Regierung zwei Dollar des Nominalwertes eines notleidenden Kredites. In Korea hingegen kaufte der Staat notleidende Kredite von Banken unabhängig von dem neu der Bank zugeführten Kapital. Wenn die Bank aufgrund des Verkaufs von notleidenden Krediten in einen Kapitalengpass geriet, führte der Staat in der Regel der Bank frisches Kapital zu und wurde so Anteilseigner der Institution, meist mit einer Mehrheitsbeteiligung.

Ein vierter wichtiger Unterschied liegt in der Zuständigkeit für die Beitreibung und die Verwaltung der Kredite. In Korea ist die KAMCO zuständig für die Verwaltung und Beitreibung der notleidenden Kredite. In Mexiko hingegen erwirbt die FOBAPROA, wenn sie einen Kredit kauft, nur einen Anspruch auf die Kapitalerträge aus den Krediten.

Ein fünfter großer Unterschied liegt in der Verteilung der Verluste, die bei der Beitreibung der notleidenden Kredite entstehen. Wie oben erwähnt, sind in Mexiko die notleidenden Kredite zu dem höchstmöglichen Preis (Nominalwert) erworben worden, abzüglich der Rücklagen. Da jedoch in den meisten Fällen nur ein Bruchteil des Wertes eines Kredits wieder vereinnahmt werden konnte, übernahmen die Banken bis zu 25% der entstehenden Verluste und die FOBAPROA die verbleibenden Ausfälle. In Korea, wo die Kredite entweder zu 45% oder zu 3% ihres Nominalwertes gekauft wurden, übernahmen die Banken von Anfang an einen Großteil der Verluste.

Im Vergleich zu Korea entsteht der Eindruck, Mexiko sei gegenüber seinen Banken zu nachgiebig gewesen, insbesondere gegenüber den Anteilseignern der Banken. Nahezu allen schwachen Banken wurde die Möglichkeit gegeben, einen Großteil ihrer notleidenden Kredite zu einem sehr günstigen Preis (Nominalwert abzüglich Rücklagen) an die FOBAPROA zu übertragen. Hinzu kam, dass die Verluste, die bei der Übernahme der Kredite entstanden, für die Banken auf maximal 25% beschränkt wurden.

Die verschiedenen Ansätze, die in Korea und in Mexiko verwendet wurden, zeigen zwei unterschiedliche Zielsetzungen und Herangehensweisen bei der

Umstrukturierung der Banken. Die Mexikaner sind großzügig und flexibel genug gewesen, um ihren Bankinstituten die Zeit zu geben, die sie benötigen, um sich zu erholen. Für die Anteilseigner wurden umfassende Anreize geschaffen, um ihre Banken zu rekapitalisieren. Dabei ließ man ihnen genug Zeit. Eine staatliche Intervention galt als letztmögliche Option. Bei Banken wurde nur dann staatlich interveniert, wenn die Anteilseigner (in der Regel nach mehreren Versuchen) nicht in der Lage waren, ihren Kreditinstituten Kapital zuzuführen oder wenn die Behörden Nachweise für weitreichende betrügerische Aktivitäten fanden.

Die koreanischen Behörden hingegen waren sehr viel strenger. Nicht überlebensfähige Banken wurden rasch erfasst und umstrukturiert. Schwache, aber überlebensfähige Institute erhielten starke Unterstützung durch den Staat, während gleichzeitig ihre Anteilseigner einen Großteil der Verluste übernehmen mussten. Der Erwerb von notleidenden Krediten erfolgte zum Kurswert, während die Anteilseigner der Banken "gezwungen" wurden, ihre Banken rasch zu rekapitalisieren. Kapitalengpässe wurden von der Regierung überbrückt, die zum Hauptanteilseigner des koreanischen Bankensystems wurde.

Rekapitalisierung durch öffentliche Mittel

Eine der ersten Maßnahmen, die die Finanzbehörden in Mexiko und Korea zur Rekapitalisierung der Banken ergriffen, war es, die Obergrenze für ausländische Beteiligungen an Finanzinstituten zu erhöhen. In Mexiko wurde die Obergrenze von 30% auf 49% angehoben, während in Korea 1998 jegliche Beschränkung aufgehoben wurde.

Trotz dieser Maßnahmen gelang es den Banken nicht, angesichts der tiefen Rezession in Korea und Mexiko, des fehlenden Vertrauens in beide Finanzsysteme und der ungünstigen internationalen Bedingungen, mit dem beide Länder nach der Abwertung ihrer Währungen konfrontiert waren, rasch ausländische oder inländische Partner zu finden, die bereit waren, ihnen das erforderliche Kapital zuzuführen. Um die Solidität ihres Bankensystems so rasch wie möglich wiederherzustellen, führten beide Länder mit öffentlichen Mitteln Rekapitalisierungsprogramme durch.

In Korea ist der gesamte Betrag für Kapitalspritzen aus öffentlichen Ressourcen für die Banken praktisch von Anfang an zur Verfügung gestellt worden. 64 Billionen Won, d.h. umgerechnet 54 Milliarden US-Dollar, wurden im September 1998 für die Umstrukturierung des Finanzsektors bereit gestellt. Weitere 40 Billionen Won wurden im Laufe des Jahres 2000 zur Verfügung

gestellt. In Mexiko hingegen wurde kein spezieller Betrag für die Zuführung von öffentlichen Mitteln in die Banken vorgesehen. Vielmehr ist der Betrag nach Bedarf von Zeit zu Zeit erhöht worden. Ende Dezember 2000 hatte die Regierung ungefähr US \$100 Milliarden in der Sanierung der Banken investiert, was 20% des BIP Mexikos repräsentiert.

Umschuldung

Bemühungen, einem Bankensystem Kapital aus öffentlichen oder privaten Mitteln zuzuführen, können zum Scheitern verurteilt sein, wenn die Fähigkeit (oder Bereitschaft) der Schuldner, ihre Kredite zurückzuzahlen, nicht wiederhergestellt ist. In Ländern wie Korea und Mexiko, die eine tiefe Wirtschaftskrise durchlaufen haben, kann die Rückzahlungsfähigkeit der Unternehmen und Privathaushalte nur wiederhergestellt werden, wenn ein nachhaltiger Prozess der wirtschaftlichen Erholung erfolgt, die Unternehmen ihre Zahlungsfähigkeit durch operationelle und finanzielle Umstrukturierungen wiedererlangen, und das Realeinkommen der Privathaushalte in ausreichendem Maße steigt, um sie in die Lage zu versetzen, ihren Verbindlichkeiten nachzukommen.

Nachdem Mexiko und Korea erkannt hatten, welch gewaltigen Einfluss die Fähigkeit der Schuldner, ihren Verpflichtungen nachzukommen, auf die Krise hatte, schufen sie spezielle Programme und Anreize, um diese schwachen, aber potenziell zahlungsfähigen Kreditnehmer zu unterstützen, ihre Kredite zurückzuzahlen. Daher wurden spezielle Abmachungen zwischen Schuldnern und Gläubigern getroffen, um eine Umschuldung mithilfe einer vorübergehenden Aussetzung der Zahlungen, Zinssenkungen, der Verlängerung der Laufzeit der Kredite, einem teilweisen Erlass der Schulden, der Umwandlung von Schulden in Kapitalbeteiligungen etc. zu ermöglichen.

Wie die folgende Tabelle zeigt, gibt es wichtige Unterschiede in den Umschuldungsprozessen, die in Korea und Mexiko stattgefunden haben:

Tabelle 4.9: Die Umschuldung in Korea und Mexiko

	Mexiko (1995-1999)	Korea (1998-1999)
Kreditportfolio der Banken in % des BIP	21,4 im Jahre 1994	71,5 im Jahre 1997
Kreditnehmer, die an den Umschuldungsprogrammen teilnehmen durften	Große Konglomerate ebenso wie Kleinkreditnehmer	Die größten Konglomerate (die 60% der Bankkredite auf sich vereinten) und kleine und mittlere Unternehmen
Staatliche Hilfen	Der Staat übernimmt bis zu 75% aller Verluste aus der Umschuldung von Kleinkreditnehmern.	Keine. Durch die Umstrukturierung entstandene Verluste werden von den Banken übernommen.

Quellen: CNBV, FSS, und KAMCO

Zunächst einmal überstieg der Betrag der notleidenden Kredite in Korea bei weitem den Umfang der faulen Kredite der mexikanischen Banken. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Kreditportfolios der koreanischen Banken traditionell umfangreicher waren als die der mexikanischen Banken. Während in Mexiko 1994 das Kreditportfolio der Banken 21,4% des BIP entsprach, machte es in Korea 1997 71,5% des BIP aus. Hinzu kam, dass die koreanischen Banken es mit viel höher verschuldeten Kreditnehmern zu tun hatten als die mexikanischen Banken. So lag in Korea z.B. Ende 1997 der Verschuldungsgrad der 30 größten *Chaebol*, deren Kredite 1997 60% der Gesamtkredite der Banken ausmachten, bei über 500%. In Mexiko lag der durchschnittliche Verschuldungsgrad der 500 größten Unternehmen 1994 nicht über 83%.

Angesichts der zunehmenden sozialen Unzufriedenheit aufgrund der gravierenden Folgen der Krise für den Lebensstandard der mexikanischen Bevölkerung sah die Regierung davon ab, die Konkursgesetze zu ändern und die Rechte der Gläubiger durchzusetzen. Stattdessen führte die Regierung, wie weiter unten dargestellt werden soll, verschiedene Programme und Anreize ein, um die Kreditnehmer zu "ermutigen", ihre Kredite zurückzuzahlen und/oder sie umzuschulden.

Der dritte Hauptunterschied liegt in dem Typus der umgeschuldeten Kredite. In Korea hatte man sich bei dem Umschuldungsprozess vor allem auf die großen Konglomerate konzentriert, die einen Großteil des Kreditportfolios der Banken ausmachten, und in viel geringerem Umfang auf die kleinen und mittleren Unternehmen. Für private Haushalte wurden keinerlei Umschuldungsprogramme entwickelt. In Mexiko, wo sich das Kreditportfolio der Banken viel stärker auf große Unternehmen, kleine und mittlere Unternehmen und kleine Haushalte verteilte, umfasste der Umschuldungsprozess praktisch alle Formen von Kreditnehmern.

Ein vierter großer Unterschied betrifft den Umfang der finanziellen Unterstützung für den Umschuldungsprozess. In Korea waren keine öffentlichen Gelder verwendet worden, um die Umschuldung der Unternehmen direkt zu unterstützen. Die koreanischen Banken wurden gezwungen, alle Verluste, die aus der Umschuldung resultierten, selbst zu übernehmen. In Mexiko wurden Verluste, die bei der Umschuldung großer Unternehmen entstanden, von den Banken übernommen. Im Falle der Umschuldung von Kleinkreditnehmern übernahm der Staat jedoch bis zu 75% der entstehenden Verluste. Den Angaben der CNBV zufolge beliefen sich die Kosten aus den Umschuldungsprogrammen für die öffentliche Hand Ende Juni 1998 auf 119,7 Milliarden Pesos oder 12,3 Milliarden US-Dollar.

Und schließlich unterschieden sich die für die Umschuldung verwendeten Programme und Instrumente in beiden Ländern hinsichtlich der Form des Kreditnehmers. In Korea gab es im Wesentlichen vier Programme zur Umschuldung von Unternehmen: (i) Gerichtsverfahren zur schnellen Auflösung von nicht überlebensfähigen Unternehmen, (ii) das freiwillige Umstrukturierungsprogramm für die fünf größten *Chaebol*, (iii) das freiwillige Umschuldungsprogramm für die 6-64 nächstgrößten Unternehmen und (iv) das Umschuldungsprogramm für kleine und mittlere Unternehmen.

In Mexiko wurde 1995 ein ähnliches Programm zur Umschuldung der großen Konglomerate eingeführt. Am 13. Dezember 1995 gründeten die CNBV und der mexikanische Bankenverband die Koordinationseinheit für das Abkommen zwischen Banken und Unternehmen (Unidad Coordinadora para el Acuerdo Bancario Empresarial oder UCABE), um die Umschuldung der 40 größten Schuldner auf dem Wege von freiwilligen, außergerichtlichen Einigungen zwischen Schuldnern und Gläubigern zu erleichtern. Diese Großschuldner hatten gegenüber dem Bankensystem Verpflichtungen in Höhe von 150 bis 500 Millionen US-Dollar, was etwa 10% der gesamten Bankkredite ausmachte. Wie in Korea konnten nur die Banken, die gemäß der von den Banken aufgestellten Kriterien als überlebensfähig galten, an den UCABE-Umschuldungsprogrammen teilnehmen. Alberto Mulás, ein ehemaliges Mitglied der UCABE, beschreibt die Komplexität des Umschuldungsprozesses wie folgt:

Die Umschuldung während der mexikanischen Krise entwickelte sich zu einem schmerzvollen Prozess, in dem alle Parteien fürchteten, ihre Investitionen zu verlieren. Aktionäre, Gläubiger, Zulieferer und Arbeiter standen unter enormem Druck, der zu einer angespannten Atmosphäre führte, die den Dialog zusätzlich erschwerte. Die Gläubiger fühlten sich betrogen und verloren ihr Vertrauen in das Kreditgeschäft. Die Aktionäre fürchteten, alles, was sie hatten, zu verlieren. Die Arbeiter hatten Angst, ihre Jobs

zu verlieren... Die Zulieferer hofften, ihre Kunden würden ihre Geschäftstätigkeit aufrechterhalten können, damit sie weiter an sie verkaufen oder Rückstände bei ihnen eintreiben könnten... In Verbindung mit den schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen führte die Komplexität des Umstrukturierungsprozesses zu enormen Spannungen zwischen Banken untereinander und zwischen Banken und Unternehmen. Die Verzögerung beim Umstrukturierungsprozess verlängerte nicht nur die Krise, sondern führte zudem zu Misstrauen zwischen den Bankmanagern und den Unternehmenschefs. (Mulás, 2001, S. 151-152).

Zusätzlich zu diesen Umschuldungsprogrammen für große Unternehmen führte Mexiko verschiedene Programme durch, die Kleinkreditnehmern helfen sollten, ihre Kredite zwischen 1995 und 1999 zurückzuzahlen. Die Schuldnergruppen, die in den Genuss dieser Programme kamen, waren kleine und mittelgroße Unternehmen; Schuldner aus dem Bereich der Landwirtschaft, der Fischerei, der Viehzucht, dem Forstwesen; Hypothekarkreditnehmer mit geringen und mittleren Einkommen und Einzelpersonen mit Privatkrediten, Krediten zum Erwerb von dauerhaften Konsumgütern und Kreditkartenschuldner.

Es ist wichtig festzustellen, dass die Regierung in Anbetracht der Tatsache, dass das Umschuldungsprogramm von 1995 nicht die erwarteten Erfolge erbrachte, entschieden hat, die Umschuldungsprogramme im Laufe der letzten fünf Jahre mehrfach zu verlängern. Dies hat eine große Anzahl von Kreditnehmern entmutigt, ihre Kredite zurückzuzahlen, da die Verlängerung der Umschuldungsprogramme die Erwartung (*Moral hazard*) entstehen ließ, die Regierung werde letztendlich die gesamten Verluste der Banken übernehmen.

Zudem ist wichtig festzustellen, dass in Korea für die Schuldner, die ihre Kredite auch nach einer Teilnahme an den Umschuldungsprogrammen nicht zurückzahlen konnten, Konkursverfahren eingeleitet wurden. In Mexiko hingegen hat die Regierung davon abgesehen, Schuldner - ob zahlungsfähig oder nicht - zu zwingen, ihre Kredite zurückzuzahlen. Nach dem Konkursgesetz, das bis Ende 1999 in Kraft war, konnte die Beitreibung der Forderungen bis zu sieben Jahre in Anspruch nehmen, was die Banken nicht gerade anspornte, auf Kreditrückzahlung zu bestehen. Die Banken sahen sogar weitgehend von sich aus davon ab, Kredite beizutreiben, da sie behaupteten, es wäre unmöglich, so viele Zwangsvollstreckungsverfahren zu verwalten.

Der Verkauf fauler Kredite

Im Vergleich zu Korea fehlte in Mexiko von Ausbruch der Krise an eine Strategie zur Verwaltung der Vermögenswerte. Wie folgende Tabelle zeigt, wurde nur ein sehr kleiner Anteil der von der FOBAPROA erworbenen Vermögenswerte verkauft, während der Wert der verbleibenden Vermögenswerte weiter abnahm. Die Erlöse, die aus dem schnellen Verkauf der Aktiva der FOBAPROA hätten erzielt werden können, hätten dazu beigetragen, die Kosten der Krise für die öffentliche Hand zu senken.⁴⁸

Tabelle 4.10: Erwerb und Verkauf schlechter Kredite in Korea and Mexiko (Nominalwert)

	México Dez. 94-Juni 99	Korea Dez. 97-Juni 99
Erworbene notleidende Kredite (Nominalwert)	218,700 Millionen Pesos (US\$20 Milliarden)	44 Billionen Won (US\$38 Milliarden)
Verkäufe bis Juni 1999	Weniger als 10,000 Millionen Pesos	16 Billionen Won
Übernahmen und Verkäufe von Krediten im Verhältnis zu der Gesamtsumme der erworbenen Vermögenswerte (%)	Weniger als 4,6	36

Quellen: CNBV und KAMCO

Im Januar 2000 wurde eine neue Institution, das Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) gegründet. Das IPAB hat den Verkauf der schlechten Kredite beschleunigt. Zwischen Januar 2000 und Juli 2001 wurden 40% der Aktiva der ehemaligen FOBAPROA verkauft.⁴⁹

Für die mexikanischen Banken bestand jedoch kein Anreiz, die Kredite einzuziehen. Wie oben erwähnt, kaufte die Regierung die Aktiva zu einem hohen Preis und übernahm den Hauptteil der Verluste, die bei der Beitreibung der Forderungen entstanden. Außerdem konnte nach den geltenden Konkurs- und Zwangsvollstreckungsgesetzen die Beitreibung der Kredite viele Jahre in

⁴⁸ Zum Teil wurden die notleidenden Kredite nicht verkauft, da die FOBAPROA rechtlich nicht befugt war, die Forderungen der Banken einzuziehen. Dem Abkommen zum Erwerb des Kreditportfolios zufolge hatte die FOBAPROA nur einen Anspruch auf die Kapitalerträge, nicht auf die Verbindlichkeiten selbst. Die Zuständigkeit für die Verwaltung und die Beitreibung der Forderungen lag bei den Banken selbst. Außerdem hätten die Banken, wären die Vermögenswerte zum Verkauf an die FOBAPROA vollständig übertragen worden, nicht länger die Verantwortung gehabt, sich an den bei ihrer Beitreibung entstehenden Verluste zu beteiligen.

⁴⁹ Vgl. IPAB. Informes al Congreso. In: www.ipab.org.mx

Anspruch nehmen. Aus diesen Gründen bestand für die Banken praktisch kein Anreiz, faule Kredite einzuziehen.

Mexiko und Korea stellen zwei ganz unterschiedliche Beispiele für die Verwaltung und den Verkauf von Krediten dar. Ende Juni 1999 lag der Gesamtwert (Nominalwert) der in Korea durch die KAMCO erworbenen Kredite bei 46 Billionen Won (10% des BIP), wofür die KAMCO 20,4 Billionen Won gezahlt hatte. Wie Tabelle 4.10 zeigt, hat die KAMCO bereits einige Fortschritte bei der Übernahme oder dem Verkauf der erworbenen notleidenden Kredite gemacht.

Über diese Übernahmen und Verkäufe von Krediten erzielte die KAMCO durchschnittlich einen Erlös in Höhe von 53% des Nominalwertes der erworbenen Kredite. Mit anderen Worten ist die KAMCO in der Lage gewesen, mehr als das, was sie bezahlt hatte (im Durchschnitt 45% des Nominalwertes), für die notleidenden Kredite als Erlös zu erzielen. In Mexiko gehen die Behörden davon aus, dass nur 20% des Nominalwertes der Vermögenswerte der FOBAPROA wieder vereinnahmt werden können, da sie sich langfristig und irreversibel verschlechtern.

Stärkung der Bankenaufsicht und -regulierung

Einer der wichtigsten Schritte, um eine Bankenkrise zu lösen, ist es, die Bankenaufsicht zu stärken. Dies erfordert die Entwicklung strenger Bankenaufsichts- und -regulierungsvorschriften, bessere Rechnungslegungs- und Offenlegungspraktiken, Mechanismen zur schnellen Schließung ineffizienter und nicht überlebensfähiger Finanzinstitute und einen strengen Sanktionenkatalog für betrügerische und illegale Finanzpraktiken.

Sowohl Korea als auch Mexiko haben seit Beginn der Krise beachtliche Fortschritte bei der Übernahme internationaler Standards der Bankenaufsicht, der Verbesserung der internen und der externen Kontrolle und der Modernisierung der Anreiz- und der allgemeinen Infrastruktur des Bankensystems gemacht. In Korea zum Beispiel wurde eine neue Aufsichtsbehörde eingesetzt, der Financial Supervisory Service (FSS), um die Banken, Börsen, Versicherungen und anderen Finanzinstitute auf einer einheitlichen Grundlage zu kontrollieren. In ähnlicher Weise sind in Mexiko die Banken- und Börsenaufsichtsbehörden zur National Banking and Securities Commission (CNBV) zusammengeschlossen worden. Außerdem ist in beiden Ländern das Bankengesetz geändert und sind neue Regeln eingeführt worden, um die Kreditvergabe, das Kreditklassifizierungs- und das Rücklagensystem zu verbessern, die Anfälligkeit für ausländische Wechselkursrisiken zu vermindern,

die Deckung durch das Einlagensicherungssystem zu verringern und die Rechnungslegungsgrundsätze zu verbessern.

Auch wenn die Fortschritte bei der Stärkung der Bankenaufsicht und -regulierung und der allgemeinen Anreizstruktur im koreanischen und mexikanischen Bankensystem beachtlich gewesen sind, bleiben einige Schlüsselemente der Bankenaufsicht und -regulierung in beiden Ländern noch hinter den internationalen Standards zurück.

Die Einrichtung eines neuen Rechtsrahmens für die solide und effiziente Entwicklung des Finanzsystems ist eine langfristige Aufgabe. Angesichts der Natur dieser Reformen werden viele Veränderungen der Rahmenbedingungen der Kreditgewährung eine lange Umsetzungsperiode erfordern. Die Durchsetzung neuer Rechnungslegungsgrundsätze, der Mindestanforderungen an die Eigenkapitalausstattung und der Kreditklassifizierungs- und der Rückstellungsvorschriften kann nur schrittweise erfolgen.

4.3 Transparenz der Entscheidungen

Da weder die koreanische noch die mexikanische Krise vollständig beigelegt sind, könnte es noch verfrüht sein, eine umfassende Bewertung der Effizienz der Strategien und Programme, die in beiden Ländern verwendet worden sind, vorzunehmen. Hier soll die Qualität des Krisenmanagements hinsichtlich der Transparenz des Entscheidungsprozesses beurteilt werden. In folgenden Abschnitten sollen die politischen und sozialen Hindernisse, auf die man bei der Lösung der Krise stieß, analysiert werden.

Insgesamt ist der Umgang mit der Bankenkrise in Korea sehr viel transparenter erfolgt als in Mexiko. Wie die folgende Tabelle zeigt, sind Schlüsselentscheidungen, wie die Beurteilung der Überlebensfähigkeit der Institute, die Festlegung des Umfangs der von den Banken zu erwerbenden notleidenden Krediten und die Höhe der staatlichen Unterstützung für die Banken, innerhalb eines transparenten Rahmens erfolgt, bei dem klare Kriterien und Verfahren zur Entscheidungsfindung verwendet wurden. Zudem sind die Entscheidungen zur Überlebensfähigkeit der Banken unter Einbeziehung eines unabhängigen Ausschusses erfolgt. Indem explizite und transparente Verfahren verwendet wurden, die für alle Kreditinstitute gleich waren, empfanden die Marktteilnehmer die Entscheidungen der Regierung als unparteiisch, wodurch wiederum die Glaubwürdigkeit der Behörden gestärkt wurde.

Tabelle 4.11: Transparenz der Entscheidungsfindung, ausgewählte Entscheidungen

Schlüsselentscheidungen	Mexiko	Korea
Bestimmung der Überlebensfähigkeit der Banken	0	2
Festlegung des Umfangs der staatlichen Unterstützung für die in Schwierigkeiten geratenen Banken	0	2
Festlegung des Umfangs der notleidenden Kredite, die den in Schwierigkeiten geratenen Banken abgekauft werden sollten	1	2
Festlegung, welche Banken notleidende Kredite verkaufen dürfen	2	2
Total	3	8

0=willkürlich, 1=teilweise, 2=völlig transparent

Quelle: Eigene Schätzungen

Verglichen mit Korea war in Mexiko in der Regel der Raum für willkürliche Entscheidungen größer. Wichtige Entscheidungen wie die zur Überlebensfähigkeit der Banken oder zum Umfang der von in Schwierigkeiten geratenen Banken erworbenen notleidenden Kredite wurden von Fall zu Fall getroffen. In einigen Fällen hat der Mangel an transparenten Rahmenbedingungen und spezifischen, expliziten Kriterien und Verfahren für den Entscheidungsfindungsprozess zu der Vorstellung beigetragen, die Regierung habe die Anteilseigner der Banken auf Kosten der Steuerzahler gerettet.

4.4 Soziale und politische Hindernisse

Zwei Faktoren, die in der jüngeren Literatur zu Bankenkrisen überhaupt nicht beachtet werden, sind die politischen und sozialen Hindernisse, auf die Politiker bei dem Umgang und der Lösung einer Krise stoßen können. Angesichts des Ausmaßes der systemischen Bankenkrisen kann praktisch der gesamte Prozess des Krisenmanagements, einschließlich der Entwicklung von Strategien und politischen Maßnahmen, des Zeitplans und der zeitlichen Abfolge von Reformen und der endgültigen Ergebnisse, von sozialen und politischen Zwängen, unter denen die politisch Verantwortlichen stehen, beeinflusst werden. „Banken und Unternehmen, die sich in ernsthaften Schwierigkeiten befinden, haben ein großes Interesse daran, die Erfassung von Verlusten herauszuzögern. Regierungen mögen ihre eigenen Gründe für eine Verzögerung haben. Allerdings kann die Verzögerung zu zusätzlichen Verlusten führen und die Unsicherheit vergrößern.“ (Haggard, 2001, S. 261).

Die folgende Tabelle zeigt einige der wichtigsten Hindernisse, auf die Mexiko und Korea bei der Lösung ihrer Bankenkrise stießen.

Tabelle 4.12: Politische und soziale Hindernisse, auf die Mexiko und Korea bei der Lösung ihrer Bankenkrise stießen

Hindernisse aufgrund von:	Mexiko	Korea
Politischen Faktoren		
Schwache Regierung	Nein	Nein
Starke Interessengruppen (Bankiers)	Ja	Nein
Starke Gewerkschaften	Nein	Ja
Parlamentarische Opposition	Anfänglich nein, nach Juli '97 ja	Nein
Starke Opposition seitens der Bevölkerung	Ja	Nein
Sozialen Faktoren		
Mangelnde Bereitschaft der Kreditnehmer, ihre Kredite zurückzuzahlen	Ja	Nein
Verschlechterung des Lebensstandards in den Jahren vor der Krise	Ja	Nein

Quelle: Eigene Schätzungen

4.4.1 Die Gewerkschaften in Mexiko und Korea

Selbstverständlich bestehen in jedem Land andere Hindernisse für das Management und die Lösung der Krise. In Korea kam der größte Widerstand gegen das Umstrukturierungsprogramm des Bankensektors von den Gewerkschaften, die sich gegen die drastischen Entlassungen, die von den Banken seit Ausbruch der Krise vorgenommen wurden, wehrten. Trotzdem waren die Banken in der Lage, ihr Personal um 30% zu reduzieren.

Seit Anfang der Krise im November 1997 haben die koreanischen Gewerkschaften oft zu Generalstreiks aufgerufen. Große Demonstrationen sind auch als Folge der Umstrukturierung der koreanischen Konzerne (*Chaebol*) entstanden. Viele Tochtergesellschaften der Chaebols mussten geschlossen oder an andere ausländische Firmen verkauft werden. Daewoo z.B., das zweitgrößte Chaebol Südkoreas, ist 1999 in Konkurs gegangen. Seine Autotochter Daewoo Motors wurde ausgegliedert. Im Jahr 2000 wurden Tausende Angestellte entlassen. Die Entlassenen haben enorme Proteste durchgeführt. Der gewerkschaftliche Dachverband KCTU forderte zur Rettung der Arbeitsplätze die Verstaatlichung von Daewoo. Die Regierung gab ihre Pläne aber nicht auf, und viele Demonstranten wurden verhaftet. Bei anderen Streiks hat die koreanische Regierung genauso reagiert. Bisher sind die meisten Streiks durch die Sicherheitskräfte und die Festnahme von mehreren hundert Gewerkschaftlern aufgelöst worden.

Wie in obiger Tabelle gezeigt wurde, konnte die mexikanische Regierung ihr Reformprogramm zur Umstrukturierung der Banken ohne starken Widerstand

der Gewerkschaften umsetzen. Die größten Gewerkschaften in Mexiko sind traditionell eng mit der Partei, die Mexiko bis November 2000 regiert hat, verflochten. Das macht sowohl ihre Stärke als auch ihre Schwäche aus: Die Regierung verschafft den Arbeitnehmern per Dekret gewisse Schutzrechte, verhindert aber zugleich, dass sie sich unabhängig organisieren und ihre Interessen vertreten.⁵⁰ Die großen Gewerkschaften in Mexiko sind der Regierung untergeordnet. Die Rückständigkeit der großen Gewerkschaften in Mexiko spiegelt sich in der Tatsache wider, dass die Zahl der Streiks, die von den größten Gewerkschaften Mexikos durchgeführt worden sind, stark gesunken ist. Sie sind von 685 im Jahr 1982 auf nur 25 im Jahre 1999 zurückgegangen.⁵¹

Die Hinderesse, denen die mexikanische Regierung bei der Lösung der Finanzkrise begegnete, kamen von Seiten der Bankiers, der unabhängigen politischen und sozialen Organisationen, der Oppositionsparteien und der Bürger.

Zunächst einmal sah sich die Regierung mit dem Widerstand einer sehr einflussreichen Gruppe von Besitzern von Banken konfrontiert, die sich im Mexikanischen Bankenverband zusammengeschlossen hatten, einer der mächtigsten Interessengruppen Mexikos. Mexiko zog eine Verstaatlichung seines Bankensystems zur Wiederherstellung der Solidität der Banken mit Hilfe einer schnellen Auszahlung der privaten Anteilseigner und sofortigen Allokation von öffentlichen Mitteln (so die koreanische Herangehensweise) nie in Erwägung, da die Regierung befürchtete, eine derartige Maßnahme würde das Vertrauen der inländischen Investoren in Mexikos Finanzsystem untergraben. Die enorme Kapitalflucht, die einsetzte, nachdem die Regierung das Bankensystem 1982 verstaatlicht hatte, war eine Tatsache, die den Regierungsverantwortlichen, die für die Beilegung der Krise 1994 zuständig waren, noch deutlich in Erinnerung war.

Es ist bis heute fraglich, ob eine schnelle Verstaatlichung der am stärksten notleidenden Banken - wie sie in Korea erfolgte - wirklich zu einem Vertrauensverlust der Investoren in Mexiko geführt hätte. Verhalten sich inländische Investoren tatsächlich von Land zu Land unterschiedlich? In Korea war die schnelle Verstaatlichung der zahlungsunfähigen und schwachen Banken eines der wichtigsten Elemente, um das Vertrauen in das Bankensystem wiederherzustellen, da hier die Entschlossenheit der Regierung zum Ausdruck kam, die Krise beizulegen. Die Vorstellung, dass sich inländische Investoren in

⁵⁰ Eine interessante Studie zur Rolle der Gewerkschaften in Mexiko findet sich in: Enrique De la Garza Toledo (1998): *Sindicatos, Estado y Economía en México*. In: Konrad-Adenauer-Stiftung und CIEDLA. *El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina*. Buenos Aires, S.183-237.

⁵¹ Angaben aus der mexikanischen Zeitung *La Jornada*. 12. Dezember 2000.

Korea und Mexiko unterschiedlich verhalten haben, ist ein interessantes Thema, das jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden kann.

4.4.2 Die „Fobaproa“-Affäre und El Barzón

Der zweite große Widerstand gegen das Programm der Regierung zur Beilegung der Krise kam in Mexiko aus dem Unterhaus des Parlaments. Bis August 1997 hatte die Regierungspartei im Unterhaus die Mehrheit. Unter diesen Umständen war die Verabschiedung aller erforderlichen Gesetzesänderungen zur Erleichterung der Umstrukturierung des Bankensystems garantiert. Seit September 1997 hatte jedoch nicht mehr die Regierungspartei, sondern die Opposition die Mehrheit im Unterhaus. Seither war praktisch keine Gesetzesänderung mehr verabschiedet worden, die die Strategie der Regierung zur Beilegung der Bankenkrise unterstützt hätte. Im Gegenteil hatte der Kongress eine umfassende Analyse des gesamten Prozesses zur Beilegung der Krise unternommen.⁵² Dies führte dazu, dass einige der Kreditkäufe durch die FOBAPROA für illegal erklärt wurden, da die Kredite teilweise nicht zu den Kategorien gehörten, die von der FOBAPROA erworben werden durften. Zudem hatte die Opposition herausgefunden, dass ein beachtlicher Teil der von der FOBAPROA erworbenen Kredite zahlungsfähigen inländischen Unternehmen und Haushalten gehörten, die in Ermangelung eines angemessenen Rechtsrahmens für die Beitreibung von Krediten aufhörten, ihre Kredite zurückzuzahlen. Diese Kredite betrugen Ende 1997 7,5 Milliarden US-Dollar (Mackey 1999).

Die Operationen von FOBAPROA sind in Mexiko von Oppositionsführern als „der größte Raubzug seit der spanischen Eroberung“ bezeichnet worden. Damit wird betont, dass die enormen Kosten der FOBAPROA und der Sanierung der Banken, die Ende 1998 100 Milliarden US-Dollar entsprachen, von der ganzen mexikanischen Bevölkerung getragen werden müssen. Die „Sozialisierung“ der Verluste der mexikanischen Banken ist in Mexiko zu einem enormen Skandal geworden. Das Thema wird seit 1997 in den Medien diskutiert. Die Untersuchung des Kongresses zu FOBAPROA hat die enorme Korruption zwischen Politikern, Bankmanagern und Unternehmen gezeigt. Berichten der Medien zufolge wurden viele Bankkredite dazu genutzt, im Jahr 1994 den Wahlkampf von prominenten Politikern aus der Partei der Institutionalisierten Revolution zu finanzieren.⁵³

⁵² Auch in Korea wurde eine Kommission zur Untersuchung der Ursachen der Krise des Jahres 1998 einberufen.

⁵³ Vgl. Proceso: En Tres Expedientes Abiertos, el Financiamiento de la Campaña Priísta del 1994 con Fondos que Absorbió Fobaproa. México, Proceso, 30. August 1998 (www.proceso.com.mx).

Als der mexikanische Peso im Dezember 1994 einbrach, schossen die Zinssätze in die Höhe. Viele Menschen, die Kredite aufgenommen hatten, mussten feststellen, dass sie sie nicht mehr zurückzahlen konnten und dass die Banken, die ihnen das Geld geliehen hatten, kurz vor dem Ruin standen. Die Regierung, die befürchtete, dass die Schließung von Banken zu einem systemischen Zusammenbruch führen würde, probierte eine ganze Reihe von Programmen aus. Die Fobaproa stellte einigen Banken Soforthilfe zur Verfügung, half anderen, die Kredite umzuschulden und half den Schuldnern, die Kredite zurückzuzahlen. Außerdem kaufte sie die (notleidenden) Kredite der Banken auf. Die schwächsten Banken konnten alle ihre notleidenden Kredite der Fobaproa übertragen.

Bis zum heutigen Tage hat die Fobaproa etwa 580 Milliarden Pesos (65 Milliarden US-\$) für faule Kredite „ausgegeben“, was die Kosten aller ihrer anderen Programme in den Schatten stellt... Das Problem ist, dass ein beachtlicher Teil der durch die Fobaproa erworbenen Kredite aus einigen wenigen Großkrediten besteht und viele der Einlagen bei den Banken, für die die Fobaproa die Garantie übernommen hat, einigen wenigen großen Namen gehören. Ein Aufschrei ging durch die Opposition: Nun müssten die Steuerzahler für die Reichen aufkommen! Noch schlimmer: Sie werden für Betrug aufkommen müssen. Mindestens drei Bankbesitzer – von denen sich zwei immer noch auf freiem Fuß befinden – haben sich untereinander, Geschäftsfreunden, Familienmitgliedern und sogar sich selbst Kredite in Milliarden-Peso-Höhe vergeben, ohne dafür irgendwelche Sicherheiten zu verlangen. Doch die Fobaproa musste auch diese Kredite übernehmen. (The Economist: Mexico's Bank Rescue: No End to the Burden?, 25. Juli, 1998)

Der dritte Widerstand in Mexiko kam von den Kreditnehmern der Banken selbst, die sich in "El Barzon" zusammengeschlossen hatten. Aufgrund der Unfähigkeit eines Großteils der Kreditnehmer, ihre Kredite wegen der Rezession, des Anstiegs der Arbeitslosigkeit und der steigenden Zinssätze zurückzuzahlen, gelang es Organisationen wie "El Barzón", kleine und mittlere Kreditnehmer im ganzen Land zu mobilisieren und ihre Forderungen

hinsichtlich der Umschuldungsmaßnahmen zu artikulieren.⁵⁴ Schätzungen der Mitgliederzahl von „El Barzón“ variieren zwischen 500,000 und 1,000,000 Personen.⁵⁵

Verglichen mit Korea war Mexiko nicht nur mit der Unfähigkeit, sondern auch mit der fehlenden Bereitschaft eines Großteils der Kreditnehmer, ihre Kredite zurückzuzahlen, konfrontiert. Es ist nicht verwunderlich, dass in Folge des drastischen Anstiegs der Zinssätze nach der Abwertung der Währung, die innerhalb von weniger als drei Monaten von 20% auf 150% anstiegen, und dem raschen Einbruch der Reallöhne der mexikanischen Kreditnehmer, die im Laufe des Jahres 1995 um 30% zurückgingen, ein Großteil der mexikanischen Kreditnehmer nicht mehr bereit war, die Kredite zurückzuzahlen. Die mexikanischen Kreditnehmer hatten den Eindruck, der schnelle und drastische Anstieg der Zinssätze würde bei Weitem jegliches vernünftige Zinsniveau überschreiten, zu dessen Bezahlung man Kreditnehmer zwingen könnte und sollte. Zudem waren sie der Ansicht, die Krise sei durch eine Reihe von wirtschaftspolitischen Fehlern ausgelöst worden, für die sie nicht verantwortlich seien. Hinzu kam, dass sehr viele Kreditnehmer sich im ganzen Lande rasch und spontan in verschiedenen Gruppen zusammenschlossen und aufhörten, ihre Kredite zurückzuzahlen, da sie angesichts der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage bessere Konditionen für die Rückzahlung der Kredite forderten.

⁵⁴ Im Frühjahr 1993 versammelte sich eine Gruppe von Kleinbauern und Mitgliedern einer ländlichen Gemeinde (ejido) in der Stadt Autlan in Mexikos Westküstenstaat Jalisco. Sie kamen zusammen, um sich gegen örtliche Banken zu verteidigen, die sich ihr Land wieder aneignen wollten. Sie gaben sich den Namen "El Barzón", um der Gemeinschaft zu demonstrieren, dass die Kraft in einer geeinten Front steckt: Ein "barzón" ist ein Stück Stahl, Holz oder Leder, das einen traditionellen Pflug mit einem Traktor oder Maultieren verbindet. Die Schuldnergemeinschaft verbreitete sich in den Jahren 1995 und 1996 schnell im ganzen Land. Seitdem ist "El Barzón" zu einer nationalen Bewegung geworden. Vgl. López Obrador 1999.

⁵⁵ Vgl. www.elbarzon.org

4.4.3 Benachteiligte Bürger

Und schließlich war ein wesentlicher Faktor, der die Umsetzung des Programms zur Beilegung der mexikanischen Bankenkrise behinderte, der Mangel an Unterstützung durch die Bevölkerung. Die Unterschiede in der Haltung der Bevölkerung in Mexiko und Korea können auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass die Bankenkrise in Ländern mit unterschiedlicher Wirtschaftsleistung und sozialem Entwicklungsstand auftraten. In Mexiko war die Krise von 1994 die dritte große Wirtschaftskrise seit 1982. Zudem war der Lebensstandard in Folge der häufigen Krisen und insgesamt schlechten Lage der mexikanischen Wirtschaft in diesem Zeitraum drastisch gesunken, wobei die Reallöhne um mehr als 50% zurückgegangen waren. In Korea hingegen war die Krise von 1997 der erste wirtschaftliche Einbruch des Landes seit 30 Jahren. Zudem war Koreas Wirtschaftsleistung in den vorangegangenen drei Jahren ganz außerordentlich gewesen, wobei das durchschnittliche BIP-Wachstum bei 8% lag, was es ermöglichte, den Lebensstandard in kurzer Zeit deutlich anzuheben.

Ab Januar 1995 fanden viele Demonstrationen und Proteste gegen die Sanierung der Banken in Mexiko statt. Die Untersuchung der Operationen der Fobaproa, die Demonstrationen des Barzón und anderer sozialer Gruppen und die enorme Frustration der Mexikaner, die im Jahre 1995 ihre Arbeit oder ihr Einkommen verloren hatten, trugen dazu bei, die alten politischen Institutionen, die noch unter einem autoritären Regime entstanden waren, zwischen 1995 und 2000 abzubauen. 1997 gelang es den Oppositionsparteien, zum ersten Mal in 68 Jahren die Kontrolle über das Abgeordnetenhaus zu gewinnen. Im Jahr 2000 schaffte es zum ersten Mal seit 71 Jahren eine Oppositionspartei, die Partido Acción Nacional (PAN), bei den Präsidentschaftswahlen den Sieg davonzutragen und somit eine neue politische Ära zu beginnen. Viele Faktoren ermöglichten die Demokratisierung Mexikos. Einer von ihnen war gewiss die enorme Unzufriedenheit der Bürger mit ihrer Regierung aufgrund der Währungs- und Bankenkrise.

Die Reaktion der mexikanischen Bürger auf die Finanzkrise unterschied sich in vielen Bereichen gewaltig von der Reaktion der koreanischen Bürger. Die Koreaner legten zum Beispiel einen enormen Patriotismus an den Tag, als ihr Land in die Krise geraten war. Viele koreanische Bürger haben freiwillig Geld und Gold gespendet, um das Defizit der öffentlichen Hand zu reduzieren. Am 1. Januar 1998 hatte der südkoreanische Fernsehsender KBS angesichts der schweren Währungs- und Finanzkrise an die Bürger appelliert, Gold zu spenden und damit ihrem Land zu helfen, die immensen Auslandsschulden zurückzuzahlen. Zahlreiche Bürgerorganisationen und Religionsgemeinschaften

sagten daraufhin ihre Teilnahme an der von der Korea Housing Bank mitgetragenen Aktion zu.

In Mexiko wäre eine solche Reaktion der Bürger unvorstellbar gewesen. Im Vergleich zu Korea sahen die meisten Mexikaner die Ursachen der Krise in der enormen Korruption der Politiker und in der schlechten makroökonomischen Steuerung des Landes. Viele Mexikaner, die mit einer tiefen Wirtschaftskrise gerechnet hatten, hatten ihre mexikanischen Pesos in US-Dollar umgewechselt, um sich vor weiteren Abwertungen des Pesos zu schützen. Eine Analyse der Ursachen für diese interessanten Unterschiede würden jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.

4.4.4 Geschwindigkeit der Reformen und Sozialisierung der Bankverluste

In gewissem Maße war die Geschwindigkeit der Reformen die Folge der in jedem der beiden Länder verfolgten Strategien. In Korea hat die schnelle und realistische Erfassung des Ausmaßes der Probleme des Bankensektors die Bankbehörden in die Lage versetzt, in Schwierigkeiten geratene Banken rasch umzustrukturieren. Außerdem wurde durch die schnelle Bereitstellung von 104 Milliarden US-Dollar aus öffentlichen Ressourcen für die Rekapitalisierung der Banken und den Erwerb notleidender Kredite eine rasche Erfassung der Verluste und eine schnelle Lösung der Probleme ermöglicht.

In Mexiko ist die Krise Schritt für Schritt gelöst worden. Der graduelle Ansatz, der in Mexiko zum Tragen kam, war die Folge der Unfähigkeit (oder fehlenden Bereitschaft) der Behörden, schnell und realistisch das Ausmaß der Verluste der Banken zu erfassen. Dies führte dazu, dass die Rekapitalisierungsprogramme, der Erwerb der notleidenden Kredite und die verschiedenen Umschuldungsprogramme nicht wie in Korea in umfassender Weise durchgeführt wurden. Die Umsetzung erfolgte langsam, in mehreren Runden, nach Bedarf und mit mäßigem Erfolg.

Korea muss an erster Stelle die Umstrukturierung der immer noch hohen Schulden der inländischen Korporationen (*Chaebol*) fortsetzen, die gemessen an internationalen Standards auch weiterhin extrem hoch sind. Zudem sollten die koreanischen Banken ihre Fähigkeit zum Risikomanagement erhöhen und bessere Standards der Unternehmensführung („*Corporate Governance*“) einführen. Auch müssen die Finanzbehörden die Qualität der internen und externen Kontrolle verbessern, große verstaatlichte Banken reprivatisieren und die hohe staatliche Beteiligung an inländischen Bankinstituten senken.

Auch das mexikanische Bankensystem ist in verschiedenen Bereichen noch schwach. In der Tat sind die mexikanischen Banken, da die Kreditaufnahme bei Banken seit 1994 um mehr als 70% zurückgegangen ist, eher zu einem Bremsklotz denn zu einem Motor des Wirtschaftswachstums geworden. Die Finanzbehörden müssen dafür sorgen, dass angemessene rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Kreditaufnahme bei Banken wieder anzukurbeln. Zudem müssen die Behörden den Verkauf schlechter Kredite, die von in Schwierigkeiten geratenen Banken erworben worden sind, beschleunigen. Banken, bei denen interveniert worden ist, müssen schnell umstrukturiert werden. Am wichtigsten ist, dass die Behörden zahlungsfähige Schuldner dazu zwingen, ihre Kredite zurückzuzahlen und so die teilweise Sozialisierung der Verluste der Banken wieder rückgängig machen.

Und schließlich müssen sowohl in Mexiko als auch in Korea die Bankenaufsicht und -regulierung gestärkt werden. Mexiko muss vor allem ein System sofortiger Korrekturmaßnahmen einführen, während Korea seine interne und externe Kontrolle stärken sollte. Außerdem müssen beide Länder die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden garantieren, die inländischen Normen der Unternehmensleitung verbessern und Banken ermutigen, ihre Risikomanagement-Kapazitäten zu erhöhen.

Es ist ganz klar, dass Korea und Mexiko noch verschiedene Aufgaben zu bewältigen haben, bevor die Bankenkrise endgültig beigelegt werden kann. Das Risiko, dass sich die Finanzbehörden mit dem Erreichten zufrieden geben, ist angesichts der gegenwärtig beeindruckenden makroökonomischen Leistung der beiden Ländern hoch. Trotzdem sollte das Tempo der Reformen nicht verlangsamt werden. Die internationale Erfahrung hat gezeigt, dass mit einem schwachen Bankensektor ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum nicht erreicht werden kann.

Systemische Banken Krisen spiegeln nicht nur die makroökonomischen Ungleichgewichte eines Landes wider, sondern auch die strukturellen Schwächen der Anreizstrukturen des Finanzsektor selbst, zu denen ein ineffizientes Management, eine schlechte Marktdisziplin, eine unzureichende Bankenaufsicht und -regulierung, mangelhafte Konkursgesetze, ein ineffizientes Justizwesen, ein Mangel an Transparenz und Offenlegung von Informationen, eine schlechte Unternehmensführung und ebensolche Kreditkultur gehören. Zudem kann eine Bankenkrise, wie an dem Beispiel Koreas gezeigt, strukturelle Schwächen der Produktionsstruktur eines Landes offen legen oder, was noch gravierender ist, nur ein Symptom für ein viel größeres Problem sein, das durch ein überholtes Entwicklungsmodell verursacht wird.

In Anbetracht des Ausmaßes und der vielfältigen Ursachen einer Bankenkrise ist auch die Lösung der Krise ein komplexer Prozess. Er hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, wie der Geschwindigkeit der makroökonomischen Erholung eines Landes, der schnellen und realistischen Erfassung der Probleme der Banken, der richtigen Verknüpfung von Rekapitalisierungs- und Umschuldungsprogrammen und der schnellen Schließung der zahlungsunfähigen und schwachen Banken. Zudem hängt der Erfolg der Lösung einer Krise auch ab von der Fähigkeit der Regierung zum Krisenmanagement, dem Zeitpunkt und der Abfolge der politischen Maßnahmen, der Bereitschaft, zu reformieren, schmerzhaft und unpopuläre Maßnahmen umzusetzen, und dem sozialen und politischen Widerstand, auf den die politischen Entscheidungsträger stoßen.

Wie in diesem Kapitel dargestellt wurde, haben sich Mexiko und Korea für zwei unterschiedliche Strategien zur Bekämpfung ihrer Bankenkrise entschieden. Mexiko entschloss sich zum „graduellen“ Ansatz mit langsamen Fortschritten in fast allen Stadien der Beilegung der Krise. Die mexikanische Strategie wurde weitgehend durch die Unfähigkeit (oder mangelnde Bereitschaft) der Behörden bestimmt, in einem frühen Stadium der Krise das Ausmaß der Probleme der Banken zu erfassen. Daher war es wenig überraschend, dass die umgesetzten Maßnahmen und Programme zur Bekämpfung der Krise zwar zu einer Erholung der Banken führten, die Ursachen der Probleme der Banken jedoch nicht beseitigten und die Solidität und Rentabilität der Finanzinstitute nicht schnell wiederherstellen konnten. 1999 schrieb Mackey über die Programme zur Bekämpfung der mexikanischen Bankenkrise:

Durch diese Programme (zur Lösung der Bankenkrise) sollten ganz bestimmte Ziele erreicht werden (und bis zu einem gewissen Punkt waren sie erfolgreich), doch die grundlegenden Probleme der Banken wurden nicht wirksam gelöst... Letztendlich führte dies dazu, dass auch nach der Umsetzung der Bankenprogramme die Kapitalknappheit das zentrale Problem blieb. (Mackey, 1999, S. 189).

Bevor man bei der Bank intervenierte oder sie umstrukturierte, hatte man den mexikanischen Bankiers genug Zeit und Anreize gegeben, um ihren Kreditinstituten frisches Kapital zuzuführen oder wahlweise andere in- oder ausländische Investoren zu finden, die in der Lage waren, das erforderliche Kapital zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung von Kapital durch die öffentliche Hand galt als letzte Option. Aufgrund der ungünstigen makroökonomischen Bedingungen, mit denen die mexikanische Volkswirtschaft

während der Krise konfrontiert war, erfolgte die Allokation von zusätzlichem Kapital in das Bankensystem langsam und in unzureichendem Maße.

Außerdem sind verschiedene Programme von der CNBV durchgeführt worden, um die inländischen Kreditnehmer - sowohl die großen Unternehmen als auch die Haushalte - bei der Rückzahlung ihrer Kredite zu unterstützen. Der Erfolg dieser Programme war jedoch bescheiden. In der Tat waren auch zahlungsfähige Schuldner nur widerstrebend bereit, ihre Kredite zurückzuzahlen, da die Regierung diese Programme in den letzten fünf Jahren mehrfach verlängert hat, ohne die geeigneten Rahmenbedingungen für die schnelle Inanspruchnahme und Verwertung der Garantien der zahlungsunfähigen Schuldner zu schaffen.

Ende Dezember 2000 beliefen sich die Kosten der mexikanischen Bankenkrise auf 110 Milliarden US-Dollar oder 19,3% des BIP. Der insgesamt langsame Fortschritt bei der Lösung der mexikanischen Bankenkrise ist nicht nur auf den begrenzten Erfolg der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zurückzuführen, sondern auch auf die schlechte Einbettung der politischen Maßnahmen in eine umfassende Strategie zur Krisenbekämpfung. Die Umschuldungsprogramme sind vielleicht die deutlichsten Beispiele für die fehlende politische Koordinierung. Diese Programme, die ursprünglich eine punktuelle Unterstützung der Kreditnehmer bei der Rückzahlung ihrer Kredite sein sollten, sind während der letzten fünf Jahre mehrfach verlängert worden. Da jedoch diese Programme umgesetzt wurden, ohne die geeigneten Rahmenbedingungen für die schnelle Inanspruchnahme und Verwertung der Garantien der zahlungsunfähigen Schuldner zu schaffen, weigerten sich zunehmend auch zahlungsfähige Schuldner, ihre Kredite zurückzuzahlen. Letzten Endes führte die häufige Verlängerung der Umschuldungsprogramme zur Entmutigung der zahlungsfähigen Schuldner, ihre Kredite zurückzuzahlen. Somit wurde also genau das Gegenteil des ursprünglich mit den Programmen Beabsichtigten erreicht.

Korea hat sich für ein aggressiveres Programm zur Bekämpfung der Krise entschieden. Die Erfassung der Verluste in einem frühen Stadium der Krise und die Bereitschaft der Regierung, die Krise schnell zu bekämpfen, führten zur Entwicklung von allgemeinen Lösungsansätzen, die für alle einheitlich galten. Dadurch konnten kleine zahlungsunfähige Institutionen schnell geschlossen werden, verbleibende, sich in Schwierigkeiten befindende Banken praktisch verstaatlicht werden und ein Großteil der faulen Kredite in einmaligen Transaktionen den Banken abgenommen werden. Außerdem war das Hauptinstrument für die Rekapitalisierung der Banken die Allokation von öffentlichen Mitteln anstelle von privaten Mitteln wie im Falle Mexikos. Im Rahmen dieses Programms sind die koreanischen Banken praktisch verstaatlicht worden. Heute hält die Regierung mehr als 50% des Kapitals der Banken.

Ein weiterer Faktor, durch den sich die koreanische von der mexikanischen Strategie unterscheidet, ist die Tatsache, dass die Rekapitalisierung der Banken aus öffentlichen Ressourcen und der Erwerb der notleidenden Krediten über einmalige Transaktionen (in einigen wenigen Fällen über zwei Schritte) erfolgten, und nicht in mehreren Etappen wie in Mexiko.

Anders als in Mexiko ist es in Korea gelungen zu vermeiden, dass die Verluste der Gläubiger weitgehend sozialisiert, das heißt von der gesamten Gesellschaft übernommen werden mussten, da man durch die Einführung entsprechender Mechanismen zahlungsfähige Schuldner dazu zwingen konnte, ihre Kredite zurückzuzahlen. Direkthilfen bei der Umschuldung von Unternehmen wurden in Korea vermieden. Außerdem wurden die Banken gezwungen, die Kosten der Umschuldung zu übernehmen, während sie in Mexiko weitgehend von der Regierung getragen wurden.