

Bändigung der Banken

Peer Steinbrück

Banken müssen scheitern können

Ein neuer Anlauf, Vertrauen zurückzugewinnen

Peer Steinbrück hat im September 2012 ein Konzept vorgelegt, mit dem die Aufsicht und Regulierung der Finanzmärkte gestärkt werden soll. Im Kern geht es um die künftige Rolle der Banken in Wirtschaft und Gesellschaft. Wir dokumentieren die Kernbotschaften, die die zentrale Gegenposition zur aktuellen Regierungspolitik in diesem Bereich und einen wesentlichen Teil der Wahlalternative 2013 darstellen.

Peer Steinbrück

(* 1947) war 2002-2005 Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen und 2005-2009 Bundesminister der Finanzen. Er ist jetzt SPD-Kanzlerkandidat für die Bundestagswahl 2013.

peer.steinbrueck@spd.de



Seit Ausbruch der internationalen Finanzkrise Mitte 2007 steht eine Frage unbeantwortet im Raum: Wer bestimmt den Lauf von Wirtschaft und Gesellschaft – entgrenzte Finanzmärkte getrieben von anonymen Managern, die unter weitgehender Haftungsfreistellung mit unvorstellbaren Summen auf Renditejagd gehen, oder demokratisch legitimierte Institutionen? Die Antwort auf diese Frage und damit die politische Bändigung eines finanzmarktgetriebenen Kapitalismus ist eine entscheidende politische Herausforderung unserer Zeit.

Die Krise kostet mehr als Geld. In den Augen vieler Bürger verletzt sie Gerechtigkeitsgebote und den Sinn für Maß und Mitte. Sie sehen sich als Bürgen in letzter Instanz für Fehlentscheidungen von Bankmanagern. Die Rückgewinnung der politischen Gestaltungskraft über das Geschehen auf den Finanzmärkten ist notwendig, um eine der wichtigsten Bedingungen für

Politik zu erfüllen: Vertrauen. Dieses Vertrauen ist im Zuge der Finanzkrise verloren gegangen, weil die Bürger nicht daran glauben, dass die Politik den Taktstock des Geschehens in der Hand hält. Das Vertrauen in die Gestaltungsfähigkeit von Politik ist jedoch eine Voraussetzung für die Stabilität und Funktionsfähigkeit unserer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung, von der nicht zuletzt alle Unternehmen der Finanzwirtschaft wie ebenso der Realwirtschaft abhängig sind.

Es sind deshalb ehrgeizige Schritte zur Regulierung und Aufsicht der Finanzmärkte und der Begründung einer neuen Bankenkultur nötig.

Zwischen 2008 und 2010 haben die europäischen Regierungen 1,6 Billionen Euro für die Rettung ihres Bankensektors aufgebracht. Das entspricht 13 % ihrer gesamten Wirtschaftsleistung. Dreiviertel davon bestanden aus Garantien und 400 Milliarden Euro wurden für direkte staatliche Rekapitalisierungsmaßnahmen bereitgestellt. Wir fordern daher seit längerem, dass die Finanzmärkte durch eine Finanztransaktionssteuer an den Kosten der bisherigen Rettungsmaßnahmen beteiligt werden. Dafür sind endlich notwendige Schritte eingeleitet.

Es soll jede Transaktion besteuert werden, bei der entweder der Käufer oder Ver-

käufer aus dem Geltungsbereich der in Rede stehenden EU-Richtlinie kommen. Eine Umgehung ist nur möglich, wenn Banken ihren Sitz aus Europa heraus verlagern. Das ist unwahrscheinlich.

Besteuert werden soll nur der Handel auf den Finanzmärkten. Die Ausgabe von Aktien und Anleihen durch ein Unternehmen soll von der Steuer ausgenommen werden.

Insgesamt schätzt die EU-Kommission die Auswirkungen einer Finanztransaktionssteuer auf das wirtschaftliche Wachstum als »vernachlässigbar gering« ein. Zudem werden Kleinsparer nicht belastet. 85 % der Umsätze, die der Steuer unterliegen, werden ausschließlich von den Finanzinstituten untereinander abgewickelt. Bankprovisionen wie z.B. bei einem Riestervertrag sind um ein Vielfaches höher als die eventuell zu zahlende Steuer. Auch wenn Banken die Kosten vollständig auf die Sparer abwälzen, sollte deren Belastung im Rahmen bleiben.

Banken müssen scheitern können! Wir fordern eine europäische Abwicklungsanstalt mit einem bankenfinanzierten Restrukturierungsfonds und die Einführung eines einheitlichen europäischen Abwicklungsregimes für die sogenannten systemrelevanten und grenzüberschreitend tätigen Banken. Bei einer Rettung von Banken sollen zuerst die Eigentümer der Bank haften. Danach müssen auch die Gläubiger der Bank an den Verlusten beteiligt werden.

Zur Finanzierung des Fonds sollte zumindest der Zinsvorteil abgeschöpft werden, den große systemrelevante Banken haben, weil die Märkte wissen, dass kein Staat es sich leisten könnte das Institut scheitern zu lassen. Dieser Zinsvorteil ist eine implizite staatliche Subvention, die Banken derzeit als Gewinn einstreichen. Für die Deutsche Bank geht eine Bankenabgabe in Höhe des Zinsvorteils von ein bis zwei Milliarden weit über die derzeitige Bankenabgabe von rund 100 Millionen hinaus.

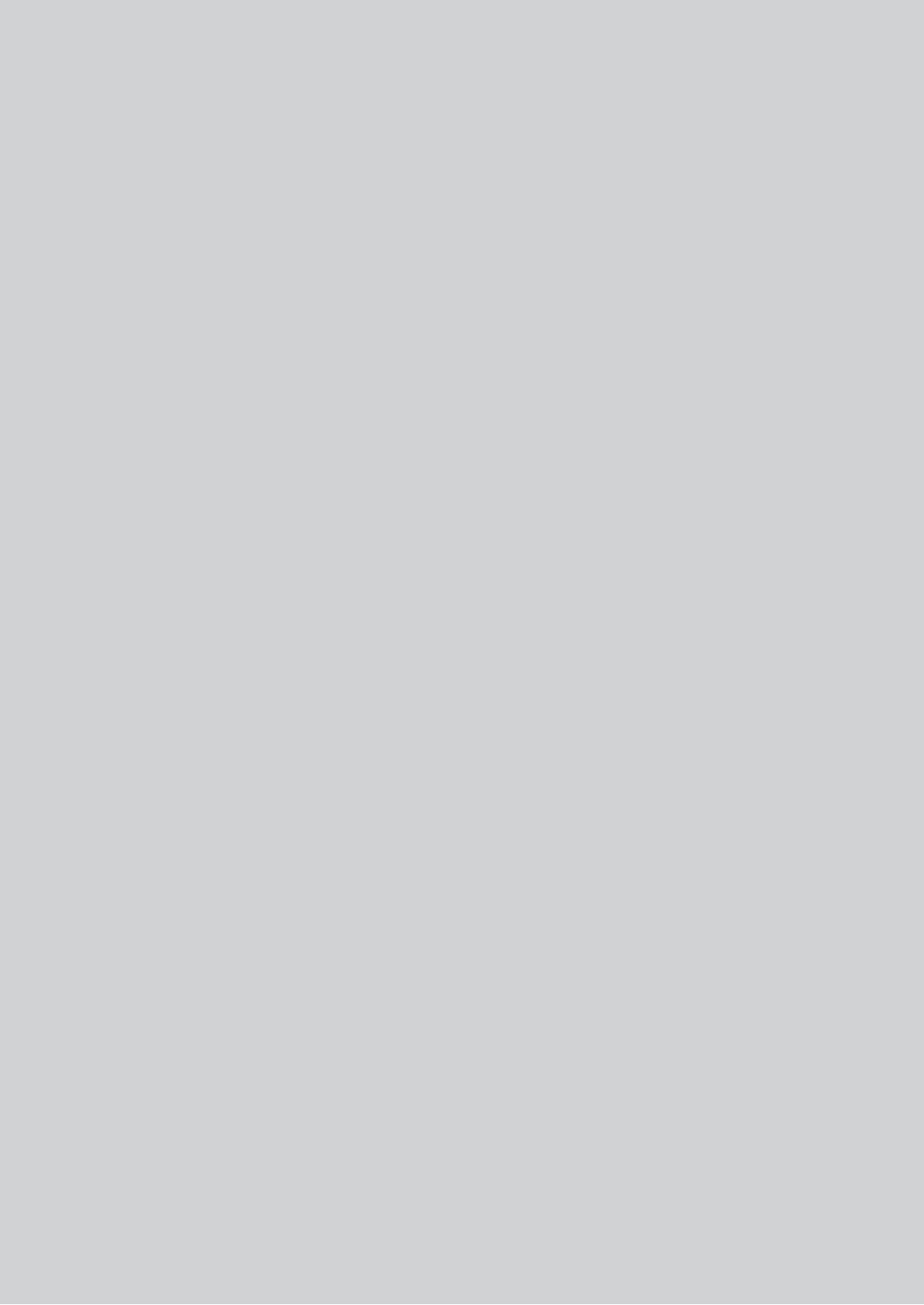
Die von der Bundesregierung für Deutschland eingeführte Bankenabgabe ist daher nur ein Placebo. Die Banken kaufen sich mit Billigung der Bundesregierung für wenig Geld von ihrer Verantwortung frei und können weiterhin die Gewinne aus dem Zinsvorteil einstreichen. So sind 2011 gerade einmal 600 Millionen Euro geflossen. Bei diesem Tempo wird man auch auf lange Sicht nicht die Mittel haben, um eine strauchelnde Großbank ohne Gefahr für das Finanzsystem abwickeln zu können. Der Bankenfonds gilt nur für grenzüberschreitend tätige Großbanken. Alle anderen Banken (Sparkassen, Genossenschaftsbanken und alle kleinen und mittleren Banken) in Deutschland werden durch den Bankenfonds von den Risiken der großen Banken entlastet. Die Pläne der Europäischen Kommission verharren dagegen auf der Ebene nationaler Fonds, das Risiko der Deutschen Bank z.B. wird damit auch zum Risiko der kleinen Banken.

Für diese kleinen und mittelgroßen Banken sollten die in Deutschland bewährten Systeme der Instituts- und Einlagensicherung beibehalten werden. Wir sprechen uns daher auch gegen eine europäische Einlagensicherung aus.

Erpressungspotenzial verringern

Bei Banken mit komplexer Geschäftstätigkeit muss das Einlage- und Kreditgeschäft von den riskanten Handelsgeschäften im Investmentbanking abgeschirmt werden. Große Banken sind als globaler Finanzdienstleister wichtig für die exportorientierte deutsche Wirtschaft. Sie sollen daher weiterhin unter dem Dach einer Holding alle Dienstleistungen für die Realwirtschaft anbieten können.

Unter dem Dach einer Holding sollen Kredit- und Einlagengeschäft, Investmentbanking und andere Geschäftsbereiche als



rechtlich und wirtschaftlich eigenständige Tochterunternehmen mit eigenen Bilanzen und Vorständen fortgeführt werden. Durch die Trennung der Geschäftsbereiche werden Risiko und Haftung zusammen geführt: Haftung für Risiken findet dort statt, wo die Gewinne aus den Risiken vereinnahmt werden. Fallen in einem risikanten Geschäftsbereich hohe Verluste an, bleibt der Schaden auch auf diesen Geschäftsbereich beschränkt. Die Trennung der Geschäftsbereiche soll für alle großen Banken mit komplexer Geschäftstätigkeit im Investmentbanking gelten.

Wir fordern ein Ende des spekulativen Eigenhandels durch Banken. Als Eigenhandel gelten dabei alle Handelsbuchgeschäfte, die zur kurzfristigen Gewinnerzielung auf eigene Rechnung getätigt werden. Wer Eigenhandel betreibt, soll weder Einlagen entgegen nehmen dürfen, noch Zugang zu Zentralbankgeld haben. Ebenso sollen Banken, die Einlagen entgegen nehmen oder Zugang zur Zentralbank haben, sich an anderen Finanzinstituten, Hedge-Fonds oder anderen Schattenbanken, die Eigenhandel betreiben, weder beteiligen, noch diese refinanzieren dürfen.

Über 90 % der Banken, darunter fast alle Sparkassen und Genossenschaftsbanken sind unter Berücksichtigung einer Bagatellgrenze von den Regelungen überhaupt nicht betroffen. Bei den meisten anderen genügt der Nachweis, dass kein Eigenhandel betrieben wird.

Die Trennung der Geschäftsbereiche ist kein Allheilmittel. Sie stellt aber sicher, dass Kundeneinlagen nicht zur Spekulation verwendet werden. Dadurch allein können sicher nicht alle Finanzkrisen verhindert werden, aber dem Erpressungspotenzial der Großbanken wird eine Grenze gesetzt.

Große Kredit- und Investmentbanken sind nicht krisenfester, weil sie mit ihren unterschiedlichen Geschäftsfeldern für einen internen Ausgleich der Risiken sorgen. Die Risikoabsicherung wirkt immer

nur in eine Richtung: Das risikoarme Firmen- und Privatkundengeschäft dient dazu, die höheren Risiken des (Eigen-)Handelsgeschäfts auszugleichen. Aber bei gravierenden Fehlspekulationen reicht dies nicht mehr aus und die Einlagen der Bürger kommen in Gefahr, sodass wieder der Staat einspringen muss.

In den USA bestand von 1932 bis 1999 ein striktes Trennbankensystem. Als Lehre aus der Finanzkrise wurde schon 2010 mit der sogenannten Volcker-Rule ein Verbot des Eigenhandels beschlossen. In Großbritannien hat man sich bereits im September 2011 auf eine strikte Trennung der Geschäftsbereiche festgelegt.

Eine von der EU-Kommission im Februar 2012 eingesetzte Expertengruppe hat am 2. Oktober 2012 Vorschläge zu strukturellen Reformen im Bankensektor vorgestellt. Diese stimmen mit den Vorschlägen im Konzept zur Finanzmarktregulierung in weiten Teilen überein. Insbesondere schlägt die Expertengruppe ebenso auch eine Trennung von Einlagen-geschäft und Investmentbanking vor.

Licht ins Dunkel bringen

Schattenbanken wie Hedge-Fonds, Private-Equity-Fonds und Zweckgesellschaften nehmen einen immer größeren Anteil an den Finanzmärkten ein, ohne dass sie ausreichend reguliert werden. Für das Schattenbankwesen muss in Zukunft der Grundsatz gelten: Gleiche Regulierung bei gleichem Geschäft!

Viele Schattenbanken sitzen in Steueroasen außerhalb der EU. Wie sollen die reguliert werden? Schattenbanken sind auf die Finanzierung durch den Bankensektor angewiesen und oft einfach nur der verlängerte Arm von in Deutschland oder Europa ansässigen Banken. Kontrolliert man die Banken und die Kapitalflüsse aus Deutschland und der EU, kontrolliert man indirekt auch die Schattenbanken.

Finanztransaktionen haben oftmals den Bezug zur Realwirtschaft verloren. Mit Derivaten werden anstelle realer Produkte Erwartungen an zukünftige Preisentwicklungen oder spezielle Risiken gehandelt. Diese Geschäfte werden zum überwiegenden Teil als sogenannte Over-the-Counter-(OTC-)Geschäfte außerhalb regulierter Märkte durchgeführt. Wir fordern eine stärkere Transparenz, Kontrolle und Standardisierung der Derivategeschäfte.

Auf den Rohstoffmärkten hat das Engagement von Banken und anderen Finanzmarktakteuren inzwischen überhandgenommen. Banken kaufen und verkaufen ganze Öltanker und treiben über Warentermingeschäfte die Preise für Nahrungsmittel in die Höhe. Wir fordern das Verbot für Banken, über Index- und Investmentfonds mit Nahrungsmitteln, Agrar- oder Energierohstoffen zu handeln, ohne dass ein realwirtschaftlicher Hintergrund besteht.

Wir fordern ein generelles Verbot des ungedeckten Kaufs von Kreditderivaten auf Staaten, Banken, Unternehmen etc. Der ungedeckte Kauf einer Kreditversicherung ist eine Wette, die dann aufgeht, wenn der andere Pleite geht.

An den Börsen findet ein Großteil des Handels nicht mehr zwischen Menschen, sondern zwischen Maschinen statt. Algorithmen kaufen in hohem Volumen Wertpapiere, um sie binnen kürzester Zeit wieder zu verkaufen mit der Folge rapider Preisbewegungen, die die Stabilität der Finanzmärkte gefährden. Kernpunkt einer wirksamen Regulierung des sogenannten Hochfrequenzhandels muss ein Zulassungsverfahren für die handelnden Algorithmen sein.

Die Bundesregierung fordert ein Zulassungsverfahren für die Handelshäuser und überlässt diesen die Kontrolle der Algorithmen. Wir fordern die direkte Kontrolle und einzelne Zulassung der Algorithmen. Jede Veränderung eines Algorithmus muss neu genehmigt werden.

Wir fordern außerdem eine Mindesthaltfrist für die Börsenaufträge der Algorithmen.

Die Bewertung von Finanzprodukten, das Risikomanagement und vor allem die aufsichtliche Eigenkapitalunterlegung beruhen weitgehend auf Ratings, die darauf spezialisierte Agenturen vergeben.

Dieser Markt wird dominiert von drei amerikanischen Unternehmen. Senken sie den Daumen, kann das ganze Volkswirtschaften in einen Abwärtsstrudel reißen. Wir fordern eine unabhängige Kontrolle von Staatenratings durch die OECD oder den IWF, eine Reform der Geschäftsmodelle von Ratingagenturen, die Gründung einer europäischen Ratingagentur in Form einer gemeinnützigen Stiftung und die Förderung bankeigener Ratingverfahren.

Dass sich eine Änderung der Unternehmensverfassung der drei US-Ratingagenturen dem europäischen Einfluss entzieht, ist richtig, ändert aber nichts an dem Befund. Daher enthält das Konzept auch drei Alternativen, die in Deutschland oder Europa umsetzbar sind.

Der Verantwortung gerecht werden

In der Finanzkrise wurde augenscheinlich, dass viele Banken weder genug Eigenkapital vorgehalten hatten, um Verluste auszugleichen, noch über genug flüssige Mittel verfügten, um in der Krise liquide zu bleiben. Mit Basel III (dem letzten Reformpaket des Basler Ausschusses der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich als Reaktion auf die von der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 offengelegten Schwächen der bisherigen Bankenregulierung, *die Red.*) sollen weltweit höhere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen gelten. Diese gilt es zügig umzusetzen, ohne die Kreditversorgung von Kommunen und Mittelstand zu gefährden. Außer-

dem müssen die neuen Regelungen dem dreisäuligen deutschen Bankenwesen mit seinem hohen Anteil an regional tätigen Kreditinstituten gerecht werden.

Ausgangspunkt für die Finanzkrise waren Immobilienblasen in verschiedenen Ländern (USA, GB, Spanien, Irland) mit Beleihungen von Immobilien zu 100 % und – in Erwartung steigender Immobilienpreise – teils sogar zu 120 %. Wir fordern, dass der traditionelle Grundsatz, eine Immobilie nicht zu mehr als 80 % zu beleihen, europaweit gesetzlich vorgeschrieben wird.

Wir wollen die Bürger vor dem Risiko der übermäßigen Verschuldung bewahren. Die vorgesehene Obergrenze von 80 % wird in Deutschland von seriösen Banken bereits jetzt eingehalten und entspricht auch der Empfehlung der Stiftung Warentest zu einer Eigenheimfinanzierung.

Wir fordern angemessene Vergütungsstrukturen in der Finanzindustrie. Das heißt unter anderem, dass Bonuszahlungen das Festgehalt nicht übersteigen dürfen, alle Top-Verdiener und nicht nur die Vorstände ihre Gehälter offenlegen müssen, dass Bonuszahlungen umso geringer ausfallen müssen, je höher das dafür eingegangene Risiko ist und dass die steuerliche Absetzbarkeit der Managergehälter begrenzt wird.

Denn eine steuerliche Abzugsbeschränkung überhöhter Managergehälter ist derzeit rechtlich noch möglich. Das Körperschaftsteuergesetz sieht z.B. seit langer Zeit nur die hälftige Abziehbarkeit von Aufsichtsratsvergütungen als gewinnmindernde Betriebsausgaben vor.

Bisher wurde bei der Risikomessung in Banken zu oft auch mal ein Auge zuge-drückt, um die »Gewinne« der Handelsbereiche nicht zu gefährden. Wir fordern, dass Risikomodelle der Banken besser überprüft und ihnen schärfere Grenzen gesetzt werden. Bestehende Spielräume, die Eigenkapitalanforderungen zu unterlaufen, müssen geschlossen werden.

Aufsicht auf Augenhöhe

Der EZB soll mit der Perspektive einer späteren Ausgliederung die Aufgabe einer europäischen Aufsichtsbehörde übertragen werden, um systemische Risiken frühzeitig zu bekämpfen und große grenzüberschreitend tätige Banken effektiv zu kontrollieren. Die EZB mischt zwar auf den Finanzmärkten kräftig mit. Kurzfristig kann außer der EZB aber kein anderer die Funktion einer europäischen Aufsicht übernehmen. Um die Interessenskonflikte zu vermeiden, fordern wir daher, dass die Aufsichtsfunktion strikt getrennt von der Geldpolitik in einer rechtlich selbstständigen Aufsichtseinheit angesiedelt wird. Langfristig wollen wir die Aufsicht aus der EZB ausgliedern.

Dem Europäischen Parlament muss die demokratische Kontrolle einer europäischen Bankenaufsicht übertragen werden.

Die Aufsicht über kleine und mittlere regional tätige Banken (vor allem Sparkassen und Genossenschaftsbanken) kann und muss in Deutschland auch weiterhin bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Bundesbank verbleiben.

Die nationale Aufsicht soll gestärkt werden durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit aller Beteiligten, eine Beschleunigung der Aufsichtsprozesse, die Erweiterung der Aufsichtskompetenzen und die bessere Qualifikation und höhere Bezahlung des Aufsichtspersonals. ■