

Arbeitskreis II: Wirtschaft, Finanzen, Steuern, Energie und Umwelt

Den Bankensektor neu ordnen – und mit der Vergesellschaftung beginnen

Ein Diskussionspapier

Dem Arbeitskreis II gehören die Abgeordneten Dr. Axel Troost, Dr. Barbara Höll (Leiterin), Eva Bulling-Schröter, Harald Koch, Ralph Lenkert, Ulla Lötzer, Dorothee Menzner, Richard Pitterle, Michael Schlecht, Herbert Schui, Sabine Stüber und Sahra Wagenknecht an. Zum AK gehören ferner die MitarbeiterInnen der Abgeordneten, die AK-Koordination und die FraktionsmitarbeiterInnen der Themenfelder Wirtschaft, Finanzen, Energie und Umwelt.

Redaktion: Philipp Hersel, Büro Dr. Axel Troost, MdB

Berlin, Mai 2010

Inhalt:

Inhalt:.....	2
Zusammenfassung:	3
Vorbemerkung	5
I. Einführung	5
1. Drei Ausgangshypothesen.....	5
2. Drei Kernfunktionen und drei Leitlinien einer Neuausrichtung des Bankensektors.	6
II. Eine neue Struktur des Bankwesens	8
1. Die drei Säulen des „alten“ Bankensektors: die Spreu vom Weizen trennen.....	8
2. Die privaten Geschäftsbanken: Möglichst in die Insolvenz gehen lassen, notfalls stützen und unter Kontrolle bringen.....	10
Kriselnde systemrelevante Geschäftsbanken	10
Nicht-kriselnde Privatbanken.....	13
So klein wie möglich, so groß wie nötig und beherrschbar.....	14
3. Was heißt nun Vergesellschaftung?	15
Vergesellschaftung lokal	15
Vergesellschaftung regional	16
Ohne Kompetenz keine Kontrolle.....	17
III. Zur Regulierung: Neue Spielregeln für alle Banken.....	17
1. Eigenkapital der Banken.....	18
2. Reform der Vergütungssysteme und Managerhaftung	19
3. Den Finanzmarkt entschlacken	20
5. Rolle und Verantwortung der Rating-Agenturen	22
6. Neue Geldpolitik gegen Finanzblasen	23
7. Eine neue Kultur der Bankenaufsicht	24
Ausblick	26

Zusammenfassung:

Zu Beginn des Papiers werden thesenartig die Hauptursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise benannt: Erstens die ungleiche Verteilung, zweitens die Deregulierung der Finanzmärkte und drittens die Privatisierung, insbesondere der Rente.

Im Anschluss daran werden die wichtigen Kernfunktionen der Banken umrissen, auf die der Bankensektor in Zukunft zurechtgestutzt werden sollen. Das sind erstens die Organisation des Zahlungsverkehrs, zweitens das Einlagengeschäft mit einfachen und sicheren Möglichkeiten zur Ersparnisbildung und drittens die Finanzierung gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich sinnvoller öffentlicher und privater Investitionen durch Kreditvergabe (kurz ZEF genannt). Eine Rückbesinnung auf diese Kern-Geschäftstätigkeit muss durch eine Vergesellschaftung flankiert werden, d.h. durch eine demokratische Einbettung der Banken in ihr ökonomisches und gesellschaftliches Umfeld.

Bei der Bewertung des dreigliedrigen Bankensystems in Deutschland mit seinen öffentlich-rechtlichen, genossenschaftlichen und privaten Banken wird deutlich, dass grundlegender Veränderungsbedarf vor allem bei den privaten Geschäftsbanken und bei den Landesbanken besteht. Dort sind nicht nur die höchsten Verluste zu verzeichnen. Diese beiden Bankengruppen haben sich auch am stärksten von den ZEF-Kernfunktionen entfernt.

Ein Neuanfang im Bankensektor erfordert eine konsequente Bilanzbereinigung. Die Banken müssen ihre Bilanzen schonungslos offenlegen und die bisher verschleierte Verluste abschreiben. Die meisten Geschäfts- und Landesbanken werden diesen Schritt bilanztechnisch kaum überleben. Grundsätzlich sollen Banken dann in die Insolvenz gehen. Sofern von ihnen aber aufgrund ihrer Größe und Verflechtung eine Bedrohung für das Finanzsystem ausgeht, werden sie durch staatliche Rekapitalisierung gestützt und in öffentliches Eigentum überführt.

Wünschenswert ist eine Konsolidierung des deutschen Bankensektors auf zwei Säulen: eine genossenschaftliche und eine öffentlich-rechtliche Säule. Auf lokaler Ebene soll es nur noch Sparkassen einerseits und Volks- und Raiffeisenbanken andererseits geben. Auf der über-kommunalen Ebene sollten aus den (in die öffentliche Hand überführten) Geschäfts- und Landesbanken neue Spar-Regional-Kassen geformt werden. Parallel dazu kann die genossenschaftliche Säule Regional-Genossenschaftsbanken ins Leben rufen. In der Summe ist dabei eine Größenreduktion des Bankensektors unumgänglich, weil das finanziell aufgeblähte und spekulative Kapitalmarktgeschäft nicht länger zulässig ist. Gleichzeitig wird dadurch die Machtposition des Finanzsektors gegenüber Politik und Realwirtschaft stark zurückgedrängt.

Ob lokal oder regional: öffentlich-rechtliche und genossenschaftliche Banken werden nach dem Vorbild der Sparkassen in ihren Satzungen verbindlich auf Gemeinwohlorientierung und auf ein Geschäftsmodell entsprechend den ZEF-Kernfunktionen festgelegt. Die Kontrollorgane (Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräte) der Banken sind in ihren Kompetenzen zu stärken und personell durch Vertreter gesellschaftlicher Organisationen wie z.B. Gewerkschaften, Naturschutz- und Umweltverbände, Verbraucherschützer, soziale Einrichtungen und Bewegungen, Sozialverbände etc. zu erweitern. Die Mitglieder der Kontrollorgane müssen eine demokratische Legitimation haben, ggf. durch direkte Wahl, Darüber hinaus werden Beiräte z.B. zu Fragen der

gesamtwirtschaftlichen Kreditsteuerung oder zur Entwicklung einzelner Sektoren eingerichtet.

Jede Vergesellschaftung eines Bankensystems stößt notwendig an ihre Grenzen, wenn aufgrund nicht verantwortbarer Komplexität des Finanzsystems und aufgrund mangelnder Aufklärung und Sachkenntnis die Mehrheit der Bevölkerung grundsätzlich nicht versteht, was im Finanzsektor passiert. Das genannte Zurückstutzen der Banken auf die ZEF-Kernfunktionen leistet einen deutlichen Beitrag zum Komplexitätsabbau. Darüber hinaus bedarf es einer Aufklärungs- und Bildungsoffensive zur Fragen des Finanzsystems für die breite Bevölkerung, gerade auch in der schulischen Bildung.

Parallel zur Umstrukturierung und Vergesellschaftung der Banken ist eine harte Regulierung notwendig. Die Eigenkapitalanforderungen an die Banken müssen deutlich angehoben und antizyklisch ausgestaltet werden. Das Umsatzvolumen und die Volatilität auf den Finanzmärkten müssen durch eine Finanztransaktionsteuer eingeschränkt bzw. durch das Verbot bestimmter Finanzinstrumente wie z.B. Derivate höheren Grades und des OTC-Handels ganz abgestellt werden.

Im Sinne einer Beweislastumkehr werden Finanzmarktinstrumente unter den Zulassungsvorbehalt eines neu gegründeten Finanz-TÜV gestellt. Nur nach eingehender Prüfung, Bewertung und Freigabe durch den Finanz-TÜV dürfen Finanzinstrumente in Umlauf gebracht werden.

Die Vergütungssysteme und die Haftung des Bankmanagements sind zu korrigieren. Gehaltsgrenzen für Banker sind ebenso notwendig wie die Haftung mit Privatvermögen. Boni werden abgeschafft.

Die Macht der Rating-Agenturen und die Bedeutung ihrer Bewertungen muss durch gesetzliche Änderungen und durch Aufbau einer öffentlichen, europäischen Rating-Agentur zurückgedrängt werden.

Die Geldpolitik muss in Zukunft sehr viel entschlossener gegen Finanzblasen auf Vermögensmärkten vorgehen. Dazu braucht es zielgenaue Instrumente wie z.B. die Aktivmindestreserve.

Abschließend muss der Bankensektor endlich einer wirksamen und motivierten Finanzaufsicht unterstellt werden. Dazu bedarf es einer neuen Beaufsichtigungskultur. Initiativen in dieser Richtung sollten einerseits klarere gesetzliche Eingriffsrechte für die Aufsichtsbehörden sein. Umgekehrt müssen die Behörden verpflichtet werden, auf Aufsichtslücken frühzeitig hinzuweisen und auf Abhilfe zu dringen, statt Banken Krisen nur tatenlos zuzusehen.

Vorbemerkung

Das vorliegende Diskussionspapier bietet einen Einblick in die Überlegungen und Debatten in der Bundestagsfraktion DIE LINKE zur Neuordnung des Bankensektors. Das Papier will Diskussion anregen und lädt ausdrücklich zu Reaktionen aus dem parlamentarischen wie außerparlamentarischen Raum ein.

Das Papier enthält keine ausführliche Analyse der Finanz- und Wirtschaftskrise oder des (Finanzmarkt-)Kapitalismus, wohl aber einige einleitende Thesen. Das Papier soll zugleich vermitteln, wie sich die einzelnen Forderungen, Anträge und Beschlüsse der Fraktion zu einem schlüssigen Gesamtkonzept eines grundlegend erneuerten Bankwesens zusammenfügen.

I. Einführung

1. Drei Ausgangshypothesen

Die seit 2007 offen zutage getretene Finanz- und Wirtschaftskrise hat ihre Ursachen im Wesentlichen in drei Faktoren, für die die Regierungen unter Helmut Kohl, Gerhard Schröder und Angela Merkel die politische Verantwortung tragen.

1. Wachsende Ungleichheit

Seit den 1980er Jahren haben alle Bundesregierungen (von Kohl über Schröder bis Merkel) eine offensive Umverteilung von Vermögen und Einkommen von unten nach oben organisiert. Für die Armen reicht ihr sinkendes Einkommen immer weniger zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse. In Kombination mit der Sparpolitik des Staates hat das zur Folge, dass die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen stagniert bzw. in einzelnen Bereichen sogar rückläufig ist. Das wird durch die höheren Einkommen der Reichen nicht ausgeglichen, weil sie eine höhere Sparneigung haben und daher das Geld nicht in den Konsum, sondern in die Bildung von Ersparnissen fließt. Den wachsenden Ersparnissen der Reichen stehen aber keine hinreichenden produktiven Investitionsmöglichkeiten zur Verfügung, denn die Produktionskapazitäten sind aufgrund der schwachen Nachfrage schon heute unterausgelastet. Als Alternative tragen die Vermögenden ihr Geld auf die Finanzmärkte und investieren in einen weitgehend stagnierenden Bestand von Vermögensgütern wie z.B. Immobilien, Aktien, Anleihen, Derivate und Rohstoffe. Als Folge ergeben sich notwendig Preissteigerungen – bzw. spekulative Preisblasen – für diese Vermögensgüter, die ebenso notwendig in regelmäßigen Abständen platzen und zu Finanzkrisen führen müssen.

2. Deregulierung und Liberalisierung

Die neoliberale Politik hat in den vergangenen 35 Jahren staatliche Regulierungen der Finanzmärkte immer mehr abgebaut bzw. hat mit ihrer Weiterentwicklung bewusst nicht Schritt gehalten. So ist ein international eng vernetztes System von teilweise sehr großen und einflussreichen Finanzinstitutionen entstanden. Sie nutzen ihren politischen Einfluss, um ihre geschäftlichen Handlungsspielräume auszuweiten, Renditen zu erhöhen, sich einer wirksamen Beaufsichtigung zu entziehen und dabei immer höhere Risiken einzugehen. Die Entfesselung der Finanzmärkte ist insofern ein wechselseitiger Prozess von willfähriger Politik einerseits und interessengeleiteter Einflussnahme der Finanzindustrie auf die Politik andererseits. Die entfesselten Finanzmärkte haben dabei auch ihrerseits die Umverteilung von

unten nach oben erheblich befördert, indem sie (wenn auch nicht langfristig tragbare) Renditen im zweistelligen Bereich zu Gunsten der Vermögensbesitzer ermöglichen haben.

3. Privatisierung

Die Privatisierung vormals öffentlicher Institutionen ist der dritte Faktor, der die Macht der Finanzmärkte stärkt und ihren Wirkungsbereich erweitert. Privatisierung ist einerseits Ausdruck der neoliberalen Ideologie, der Markt sei dem Staat grundsätzlich überlegen. Andererseits werden Privatisierungen vorangetrieben, weil bei stagnierender Nachfrage die wachsenden Ersparnisse nicht in Netto-Neuinvestitionen „unterzubringen“ sind. Anders gesagt: Wenn der Investitionsstock partout nicht wachsen will, hilft zur Ausweitung von privaten Investitionsmöglichkeiten nur, den „Marktanteil“ des Staates zu reduzieren und dem privaten Kapitalmarkt zuzuschlagen. So sind in den vergangenen 20 Jahren ehemals öffentliche Unternehmen und Dienste sowie Teile der Sozialversicherung zu Anlagefeldern geworden. Beispielsweise fließen mit der Riester-Rente hohe Summen zusätzlich auf die Finanzmärkte, um einen Kapitalstock für künftige Renten aufzubauen. Folglich treten private Versicherungsunternehmen als zusätzliche Nachfrager nach Anlagemöglichkeiten auf und treiben damit die Blasen auf den Finanzmärkten unausweichlich weiter an. Eine sichere Rücklage kann so natürlich nicht entstehen.

Die herrschende Politik ist mit ihrem Dreiklang von Umverteilung, Deregulierung und Privatisierung wesentlich für die Finanz- und Wirtschaftskrise verantwortlich. Zu kritisieren ist diese Politik aber nicht nur als Krisenursache, sondern auch grundsätzlich. Selbst wenn es keine große Krise gegeben hätte, müssten alle drei Fehlentwicklungen gestoppt und umgekehrt werden.

2. Drei Kernfunktionen und drei Leitlinien einer Neuausrichtung des Bankensektors

Die seit fast drei Jahren andauernde Finanzkrise hat eindeutig gezeigt: Das derzeitige globale Finanzsystem ist kein Modell für die Zukunft. Die Kritik und die daraus abzuleitenden Alternativen dürfen sich aber nicht nur darauf beschränken, Deregulierungen zurückzunehmen und die Mängel der staatlichen Finanzaufsicht zu beheben. Insbesondere die großen Banken haben bewiesen, dass sie den Anforderungen an eine funktionierende Finanzwirtschaft immer weniger gerecht werden können. Dieses Unvermögen birgt – im Gegensatz zu vielen anderen privatkapitalistisch dominierten Branchen – nicht nur die Gefahr des Untergangs der einzelnen insolvenzbedrohten Institute. Wie keine andere Branche bedroht ein privatkapitalistisch dominierter Bankensektor die Gesellschaft insgesamt: mit unübersehbaren Folgekosten und anarchischen Zuständen. Eine grundlegende Neuordnung des Finanzsystems, bei der auch die Frage der Verfügungsgewalt über das Bankenskapital nicht ausgeklammert wird, ist aus Sicht der Fraktion DIE LINKE überfällig.

Zu den Hauptelementen einer solchen Neuordnung gehört zu vorderst eine Neubestimmung bzw. Rückbesinnung hinsichtlich der ökonomischen Kernfunktionen des Bankensektors. Es waren vor allem die Finanzmärkte, die in den vergangenen Jahrzehnten falsche Leitbilder etabliert haben: Shareholder Value, schlanker Staat, Standortkonkurrenz und Steuerwettbewerb. Genau diesen Prozess gilt es umzukehren und

den Finanzsektor wieder auf die Rolle eines Dienstleisters für die Gesamtwirtschaft zurückzustützen. Die Kernfunktionen des Bankensektors sind dementsprechend erstens die Sicherstellung eines zuverlässigen und kostengünstigen Zahlungsverkehrs inkl. einer entsprechenden Bargeldversorgung. Zweitens müssen Banken auf die Rolle als Kapitalsammelstellen zurückgeführt werden, die für Sparerinnen und Sparer sichere, verständliche und nachhaltige Sparmöglichkeiten bieten, statt mit deren und bank-eigenem Geld riskante Geschäfte zu tätigen. Drittens müssen Banken ihre Finanzierungsfunktion erfüllen, indem sie die Investitionen der Unternehmen und des Staates zu annehmbaren Bedingungen über Kredit finanzieren. Diese Kernfunktionen des Bankensektors werden nachfolgend als ZEF (Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung) bezeichnet.

Das Ziel muss sein, den Finanzsektor in seinem Volumen erheblich zu schrumpfen und seine ökonomische wie politische Machtposition zurückzudrängen. Als Dienstleister für Realwirtschaft und Gesellschaft darf der Finanzsektor nicht mehr als Ort eigenständiger Wertschöpfung, sondern muss als gesamtwirtschaftlich notwendige Infrastruktur begriffen werden. Bei dieser Rückführung des Finanzsektors gibt es drei Leitlinien.

Erstens muss eine starke Rückverteilungspolitik von oben nach unten stattfinden, die auf die Primärverteilung (Löhne, Gewinne und Vermögenseinkommen) und auf die Sekundärverteilung (nach Steuern, Abgaben und Transfers) einwirkt. Dazu hat die Fraktion DIE LINKE an anderer Stelle eine Vielzahl von Vorschlägen und Forderungen unter anderem in den Politikfeldern Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Renten- und Steuerpolitik unterbreitet (hier ggf. Verweis auf konkrete andere Papiere).

Die zweite Leitlinie einer Neuausrichtung muss eine weitgehende Regulierung der Finanzmärkte und seiner Akteure sein. Dazu gibt dieses Papier einen Überblick.

Die dritte Leitlinie muss lauten: Privatisierungen stoppen, umkehren und mehr Vergesellschaftung wagen. Dabei geht es um weit mehr als nur eine Rück-Verstaatlichung vormals privatisierter Unternehmen und sozialer Sicherungssysteme. Wie eine konsequente Privatisierungspolitik immer mehr Teilbereiche der Gesellschaft einbezieht (und einbezogen hat), kann umgekehrt die Vergesellschaftung als Leitbild nicht auf einen bestimmten Sektor beschränkt bleiben. Das offensichtlich gewordene Scheitern des Bankensektors in der Krise ist aber ein guter Grund, sich diesen Sektor als Einstieg in die Vergesellschaftung vorzunehmen. Die nachfolgenden Abschnitte skizzieren, wie unter den heutigen Bedingungen der Einstieg in die Vergesellschaftung des Bankensektor aussehen kann. Sollten sich diese Rahmenbedingungen (z.B. die derzeitige finanzielle Angeschlagenheit vieler privater Banken) ändern, sind die Vorschläge dahingehend fortzuentwickeln, dass das Ziel einer Vergesellschaftung des Bankensektors weiterhin erreichbar bleibt.

Vergesellschaftung ist dabei als Unterordnung des Finanzsektors unter die Steuerung und Kontrolle durch die Gesellschaft und die Einbettung in diese Gesellschaft zu verstehen. Vergesellschaftung schließt daher die zweite Leitlinie „Regulierung“ notwendig mit ein. Denn Teil einer Steuerung und Kontrolle des Bankensektors ist selbstverständlich auch die Regulierung durch Gesetze, deren Einhaltung zu kontrollieren ist.

II. Eine neue Struktur des Bankwesens

1. Die drei Säulen des „alten“ Bankensektors: die Spreu vom Weizen trennen

In der Finanzkrise haben sich die drei Säulen des deutschen Bankensystems sehr unterschiedlich bewährt. Sehr widersprüchlich fällt die Bewertung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors aus. Die Landesbanken sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, tief in den Strudel der Krise geraten, weil sie unverantwortlich riskante Geschäfte im globalen Finanzkasino gemacht haben, die nichts mit ihrem ursprünglichen Geschäftsauftrag zu tun hatten. Damit haben sie die Krise befördert und verschärft. Die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler müssen als Eigentümer dieser Banken nun für die dramatischen Verluste gerade stehen. Da die öffentliche Hand als Eigentümer dazu finanziell in der Lage ist und die Landesbanken im erforderlichen Maße mit frischem Eigenkapital ausstattet, sind die Landesbanken trotz der hohen Verluste von der Eigenkapitalseite her nicht in der Vergabe von Krediten eingeschränkt.

Das genaue Gegenteil der Missstände bei den Landesbanken bilden die Sparkassen, die sich kaum an riskanten Finanzgeschäften beteiligt und in der Krise als Rückgrat der Kreditversorgung gerade für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) erwiesen haben. Daneben sind sie Marktführer bei der Versorgung privater Kunden mit kostengünstigen Zahlungsverkehrsdienstleistungen und mit Angeboten für die private Ersparnisbildung, insbesondere auch in dünnbesiedelten Regionen.

Die zweite Säule, der Verbund der Genossenschaftsbanken, hat sich, abgesehen von einigen Verlusten ihres Zentralinstituts DZ Bank, in der Krise ebenfalls gut bewährt. Die Volks- und Raiffeisenbanken leisten, ähnlich den Sparkassen, einen wichtigen Beitrag zur Kreditversorgung von KMU und zur Bereitstellung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen und Sparmöglichkeiten.

Die privaten Banken als dritte Säule schneiden insgesamt am schlechtesten ab. Hierbei handelt es sich einerseits um die börsennotierten Kreditinstitute inkl. der Großbanken wie z.B. Deutsche Bank und Commerzbank, der Regionalbanken sowie der Spezialbanken wie IKB und Hypo-Real-Estate. Zur Säule der privaten Banken gehören aber auch die deutlich kleineren, elitären Privatbanken in Familienbesitz wie z.B. das Bankhaus Metzler oder Sal. Oppenheim (von 1789 bis zur Notübernahme durch die Deutsche Bank 2009 im Besitz der Familie Oppenheim). Der Deutschen Bank kommt in der dritten Säule eine Sonderrolle zu, weil sie im Vergleich zu anderen deutschen Privatbanken früher und intensiver in das globale Investment-Banking involviert war. Aufgrund dieser herausgehobenen Position hatte die Deutsche Bank einen Informations- und Kompetenzvorsprung, der es ihr erlaubte, sich aus gefährlich werdenden Teilmärkten zurückzuziehen, indem sie ihre riskanten Wertpapiere noch schnell an andere Banken wie z.B. die IKB weiterverkaufte. Als Weltmarktführerin im Devisenhandel und wichtiger Entwickler und Händler riskanter Derivate (z.B. Zertifikate, Optionsscheine, CDOs, CDS etc.) ist die Deutsche Bank zwar eine wesentliche Mitverursacherin der Krise, aber finanziell unverhältnismäßig wenig von Verlusten betroffen.

Die anderen privaten Institute hingegen schlitterten tief in die Krise. Da ihnen im Gegensatz zu den Landesbanken kein öffentlicher Eigentümer zur Seite stand, der ihr verlorenes Eigenkapital ersetzte, wären sie ohne die Hilfe der öffentlichen Hand längst zusammengebrochen. Anders als bei den Landesbanken hat die staatliche Stützung

der privaten Banken nicht dazu geführt, dass letztere sich stärker auf die Kernfunktionen des Bankensektors (Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung - ZEF) konzentrieren. So halten sich die privaten Banken in der aktuellen Krise von den drei Säulen mit Abstand am stärksten bei der Kreditversorgung zurück. Das gilt besonders für die Banktöchter ausländischer Finanzkonzerne wie z.B. die Hypo-Vereinsbank oder die Citibank, weil sich bei ihnen die Probleme der Mutterkonzerne auswirken. Die Politik und die Zentralbank haben zwar Milliardenbeträge in die Rettung und Liquidität der privaten Banken gesteckt, ihnen aber im Gegenzug keine Auflagen gemacht, diese Gelder wirksam für Kredite an die Realwirtschaft einzusetzen. Da tröstet es auch nicht, dass von privaten Banken ohnehin nur 11 Prozent der Kredite an den inländischen „Nicht-Banken-Sektor“ (d.h. Unternehmen, Staat, Privatpersonen) kommen und sie daher geradezu verzichtbar scheinen.

In der Gesamtbetrachtung kann man sagen, dass die Sparkassen und Genossenschaftsbanken im Gegensatz zu den privaten Geschäfts- und den öffentlich-rechtlichen Landesbanken nur geringfügig in die riskanten Geschäfte des globalen Finanzcasinos involviert waren und sich statt dessen auf die eingangs beschriebenen Kernfunktionen des Bankensektors konzentrierten.

Banken in öffentlichem und genossenschaftlichem Eigentum können sich offenbar dem Diktat der Renditegier wenigstens teilweise entziehen. Öffentliches Eigentum allein bietet aber keineswegs die Gewähr, dass diese Chance auch genutzt wird. Private Geschäftsbanken haben hingegen keine Alternative zur bedingungslosen Renditeorientierung, weil die Finanzmärkte sie systematisch als Diktat durchsetzen.

Angesichts dessen kann eine Vergesellschaftung privater Geschäftsbanken wohl nur gelingen, wenn sie zuvor durch Überführung in öffentliches oder genossenschaftliches Eigentum vom Diktat der Renditeorientierung befreit werden.

Weil die Sparkassen und Genossenschaftsbanken diesem Diktat deutlich weniger unterliegen, verbindet sie vor allem das Geschäftsmodell. Sie müssen nicht um jeden Preis jedem kurzlebigen riskanten Finanzmarktrend folgen. Sie können sich auf solides, gesamtwirtschaftlich notwendiges Bankgeschäft konzentrieren. Das zeigt sich auch in ihrer Struktur. Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken sind eher kleinteilig strukturiert und in hohem Maße regional verankert. Dazu gehören einerseits die kommunale oder regionale Eigentümer- bzw. Trägerschaft und andererseits die Netzungen mit „Stakeholdern“ wie lokalen Industrie-, Handels- und Handwerkskammern, mit Sport- und Wohltätigkeitsvereinen, mit vor Ort relevanten Autoritäten aus Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und Intellektuellen. Anders ausgedrückt: Sparkassen sowie Volks- und Raiffeisenbanken sind in ihre lokale Umgebungsgesellschaft integriert, sozusagen territorial vergesellschaftet. Dazu passt, dass beide Bankssäulen einem strikten Territorialprinzip folgen, dass zumindest innerhalb der Säule ein hohes Maß an Autonomie und Eigenverantwortung herrscht. Zusammen mit der für normale Menschen noch halbwegs vorstellbaren Bilanzgrößenordnung einer kleinen oder mittleren Sparkasse oder Volksbank schafft diese lokale Anbindung an die ökonomische Realität die nötige Bodenhaftung, die die Privat- und Landesbanker schon vor langer Zeit verloren haben.

2. Die privaten Geschäftsbanken: Möglichst in die Insolvenz gehen lassen, notfalls stützen und unter Kontrolle bringen

In Verbindung mit dem oben genannten Ziel, den maßlos überdimensionierten Finanzsektor zu schrumpfen, lässt sich aus den dargestellten Problemen des privaten Banksektors nur eine Schlussfolgerung ziehen: Private Banken sollen so weit als möglich durch Insolvenz aus dem Bankensektor ausscheiden, weil sie von unseren Vorstellungen eines vergesellschafteten Bankensektors am weitesten entfernt sind.

Die LINKE bekennt sich daher nicht zur Aufrechterhaltung des Drei-Säulenmodells im deutschen Bankwesen, sondern sieht die Zukunft in einer Weiterentwicklung und Verbindung der öffentlich-rechtlichen und der genossenschaftlichen Säule.

Die Einschränkung „so weit als möglich“ ist allerdings von großer Tragweite. Leider sind Banken – zumal die privaten Großbanken – so stark mit anderen Banken und Unternehmen verknüpft, dass der Zusammenbruch einer Bank einen Serienkollaps anderer Banken und Unternehmen auslösen kann. Dieses Risiko der sogenannten Systemrelevanz ist schwer zu bewerten¹, darf aber leider nicht unterschätzt werden.

Es bedarf also eines Verfahrens, wie kriselnde „systemrelevante“ Geschäftsbanken ohne Serienzusammenbrüche abgewickelt oder vergesellschaftet werden können. Ebenso braucht es ein Rezept, um private Banken, die nicht vom Konkurs bedroht sind, entweder aufzulösen oder zu vergesellschaften. Diese beiden Verfahrensweisen werden nun näher beleuchtet.

Kriselnde systemrelevante Geschäftsbanken

Eine unabdingbare Voraussetzung für ein funktionsfähiges Bankensystem ist eine schonungslose Offenlegung der Verlustrisiken, die noch in den Bankbilanzen schlummern und unter anderem die Kreditvergabe erschweren. Dazu müssen die notleidenden Vermögenswerte der einzelnen Banken zu Marktpreisen in separate Einheiten ausgelagert werden. Wo derzeit keine Marktpreise zu ermitteln sind, müssen die „Schrottpapiere“ zum Preis von 0 bewertet werden. Durch ein solches, unter anderem von Nobelpreisträger Paul Krugman (vgl. New York Times vom 18.1.2009) und vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW-Wochenbericht 13/2009) befürwortetes Verfahren müssen die Banken vielfach enorme Verluste ausweisen, die sie

¹ Der Begriff „systemrelevante Bank“ ist darüber definiert, dass vom Zusammenbruch dieser Bank aufgrund ihrer Größe und/oder des Grads ihrer Verflechtung mit anderen Finanzinstituten ein erhebliche Gefahr ausgeht, dass ein für den Fortbestand des Finanzsystems relevanter Anteil von Banken und Versicherungen ebenfalls zahlungsunfähig wird. Aufgrund nur eingeschränkter Informationen des Staates über die genauen Verflechtungen innerhalb des Bankensektors ist diese Gefahr nicht leicht zu bemessen. Hinzu kommen psychologische Faktoren wie z.B. die Verunsicherung von Bankkunden bis hin zur Gefahr eines „bank run“, also eines Ansturms der Bankkunden auf die Banken zum Abheben ihrer Einlagen. Aufgrund dieser Unwägbarkeiten und der großen Gefahr von Fehleinschätzungen wird die Schwelle für die Systemrelevanz einer einzelnen Banken daher eher zu niedrig gelegt. Bei der Einschätzung privater Banken ist diese Vorsicht umso größer, weil es dort – im Gegensatz zur freiwilligen Verbundhaftung der öffentlich-rechtlichen und der genossenschaftlichen Banken – keine wirklich belastungsfähige Einlagensicherung gibt.

mit ihrem knappen Eigenkapital nicht schultern können. Die betroffenen Banken sind dann bilanztechnisch insolvent.

In diesem Moment muss ein neues Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren für Banken greifen, dass nach Aufzehrung des kompletten Eigenkapitals – d.h. eines Totalverlusts der Aktionäre – in einem zweiten Schritt eine mindestens teilweise Beteiligung der unbesicherten Bankgläubiger an den Verlusten vorsieht. Gläubiger inklusive Einleger sollten zunächst nur im Umfang der gesetzlichen Einlagensicherung von zukünftig 100.000 Euro entschädigt werden. Für darüber hinaus gehende Forderungen können anteilige Verlustbeteiligungen, veränderte Rückzahlungsbedingungen etc. festgesetzt werden. Besicherte Gläubiger wie z.B. Halter von Pfandbriefen werden weiterhin aus den insolvenzsicheren Sicherheiten befriedigt.

Nur wenn diese Verlustbeteiligung der Aktionäre und Gläubiger nicht ausreicht, um den Zusammenbruch eines danach immer noch systemrelevanten Instituts abzuwenden, sollte der Staat den verbleibenden Rest der Bank aus systemischen Gründen mit frischem Stammkapital stützen. Da das alte Eigenkapital vorher vollständig oder weitgehend aufgebraucht wurde, wird der Staat schon mit dem ersten Euro an öffentlicher Kapitalbeteiligung alleiniger Eigentümer oder Miteigentümer der Bank. Gleichzeitig muss er sich entschlossen in die Geschäftspolitik der verstaatlichten Geschäftsbank einmischen. Leitlinie für die Geschäftspolitik muss der Umbau der einzelnen Bank im Sinne der genannten Kernaufgaben „Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung“ (ZEF) sein. Die damit unvereinbaren Geschäftstätigkeiten sind zu beenden.

Dabei ergibt sich ein Dilemma. Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken verfolgen das genannte Geschäftsmodell „ZEF“ sehr erfolgreich für Privatpersonen und kleine und mittelständige Unternehmen. Es kann natürlich nicht Sinn der Sache sein, dass eine staatlich rekapitalisierte und kontrollierte Commerzbank nun ausgerechnet jenen Banken Konkurrenz macht, die dem Leitbild der Vergesellschaftung deutlich näher sind, nämlich den Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Der Ausweg besteht allein darin, ZEF-Dienstleistungen für Großkunden² bereitzustellen.

Auf genau dieselbe Kundschaft müssen sich aber auch alle Überlegungen konzentrieren, wenn man für die Landesbanken ein gemeinwohlverträgliches ZEF-Geschäftsmodell finden will. In der Summe wird der Staat nicht darum herumkommen, ein integriertes Konzept für verstaatlichte Privatbanken und Landesbanken zu finden, das dem real existierenden Bedarf von ZEF-Dienstleistungen für diesen Kundenkreis entspricht. Das kann und muss im Einzelfall dazu führen, dass Geschäftsbanken, die aus dem Sachzwang der Systemrelevanz verstaatlicht wurden, abgewickelt oder mit anderen Teilen von ehemaligen Privat- oder Landesbanken zusammengeführt werden müssen. Eine staatlich alimentierte Schaffung riesiger Überkapazitäten für ZEF-Dienste für Großkunden muss verhindert werden.

² Zu Großkunden könnten neben Großunternehmen sicher auch öffentliche Einrichtungen wie z.B. Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger etc. zählen. Großkunden im Sinne von „sehr vermögenden Privatkunden“ wird es sicherlich auch geben. Soweit linke Umverteilungspolitik greift, sollte und dürfte aber gerade dieser Kundenstamm hoffentlich deutlich kleiner werden.

Eine Alternative zum skizzierten Verfahren besteht darin, die Säule der privaten Banken auf gesetzlichem Wege in einen Haftungsverbund zu zwingen, der der Verbundhaftung der öffentlich-rechtlichen bzw. genossenschaftlichen Säule entspricht. In diesem Falle müssten nicht nur die Eigentümer und Gläubiger der kriselnden Bank, sondern auch andere Banken der privaten Säule an den Verlusten beteiligt werden, bevor der Staat als ultima ratio einsteigt (vgl. Kasten).

Eine Alternative zur Rettung der Banken auf Staatskosten

Beinahe-Pleiten von Banken sind in Deutschland keine neuen Erscheinungen. Seit 1976 verzeichnet der Einlagensicherungsfonds der deutschen Privatbanken allein mehr als 30 Fälle, bei denen Banken sich nicht mehr aus eigener Kraft vor der Insolvenz bewahren konnten. Durch das Engagement des Einlagensicherungsfonds kam es in diesen Fällen niemals zu einem Ausfall von Zahlungsverbindlichkeiten. Mit der Beinahe-Pleite von IKB und HRE waren allerdings zum ersten Mal Banken betroffen, bei denen sich die privaten Anteilseigner und der Einlagensicherungsfonds weigerten, die ihnen zufallenden Lasten in voller Höhe zu tragen. Dadurch, dass Regierung und staatliche Finanzaufsicht beide Banken als systemrelevant eingestuft und zugleich keine Vorsorge für solche Fälle getroffen hatten, fand sich der Staat faktisch in der Rolle eines Erpressungsofers wieder. Mit der Folge, dass dem Staatshaushalt die Sozialisierung der Verluste sofort aufgehalst wurde oder in der Hoffnung auf eine Erholung der Märkte das Problem auf die „lange“ Bad Bank geschoben wird. Mit der klaren Prämisse, eine Sozialisierung der Verluste zu vermeiden und einem ausgeprägteren Verständnis der angemessenen staatlichen Rolle in einer hochkomplexen Finanzwelt stellen sich die praktizierten Bankenrettungen mitnichten als alternativlos dar. Dies soll im Folgenden aufgezeigt werden.

Hierzu müsste keineswegs das „Rad neu erfunden“ werden. Vielmehr sollte an das seit mehr als 30 Jahren etablierte System des Einlagensicherungsfonds angeknüpft und dieses konsequent auf verbindlicher gesetzlicher Grundlage weiterentwickelt werden. Bereits die Pleite der Herstatt Bank im Jahre 1974 und ihre jahrzehntelange Abwicklung zeigten, dass die Abwendung einer Bankinsolvenz in erster Linie im Interesse der gesamten Bankenbranche erfolgt. Nicht ohne Grund war die Herstatt-Pleite der Anlass zur Gründung des Einlagensicherungsfonds auf privatrechtlicher Basis. Dieser Eigennutz wird auch von führenden Vertretern der Branche nicht bestritten. Es handelt sich hierbei keineswegs um einen generösen Beitrag der Branche zur gesellschaftlichen Solidarität. Wenn durch die Abwendung von Bankpleiten in der Vergangenheit die gesellschaftlichen Folgekosten gering gehalten werden konnten, so war dies eher ein positiver Nebeneffekt.

In der unmittelbaren Anknüpfung an das bestehende System wäre zunächst daran festzuhalten, dass es für die in Schieflage geratene Bank auch weiterhin keinen Rechtsanspruch auf ein Eingreifen des Fonds gibt. Eine Intervention sollte nur dann erfolgen, wenn dies die am Fonds beteiligten Banken für nötig erachten oder wenn die Finanzaufsicht dies für erforderlich hält. Eine unmittelbare Beteiligung des Staates wie auch eine mittelbare, bspw. über die staatliche KfW, an einer solchen Intervention ist dabei auszuschließen. Dabei wäre sicherzustellen, dass ein ausgeschöpfter Fonds keineswegs den Ruf nach dem Staat rechtfertigt.

Stattdessen ist den am Fonds beteiligten Banken eine Nachschusspflicht aufzuerlegen, der sie sich nicht entziehen können. Damit geht ein gewisser administrativer Aufwand einher, der zur Ermittlung des Fondsanteils und zur Leistungsfähigkeit der jeweiligen Bank unumgänglich ist. Aber auch dies ist keineswegs neu. Bereits jetzt erfüllt der Prüfverband der Banken diese Funktion in großer Einvernehmlichkeit der Banken untereinander. Neu wäre allerdings, dass die Finanzaufsicht stets und ausführlich über die Erkenntnisse des Prüfungsverbandes auf dem Laufenden zu halten wäre. Damit wäre von vornherein ausgeschlossen, dass in einer akuten Notlage, wie sie bei der HRE im Oktober 2008 auftrat, der Staat hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Privatbanken auf Treu und Glauben angewiesen ist.

Träte nun der Fall ein, dass ein nachschusspflichtiges Kreditinstitut selbst Gefahr liefe durch seine Beteiligung an der Bankenrettung insolvent zu werden, so träte erst dann der Staat als „lender of last resort“ auf den Plan. Dieser gewährt dem zum Zwecke der Rettung nachschusspflichtigen Institut das erforderliche Eigenkapital und erhält im Gegenzug eine entsprechende

Beteiligung am Kernkapital der Bank. Andere Formen der Beteiligung, etwa in der Art stiller Teilhaberschaften, wären unzulässig. Das Engagement des Staates muss diesem auch die Möglichkeit eröffnen, nachhaltig auf die Geschäftspolitik einzuwirken. Im Falle des staatlichen Engagements bei der Commerzbank mit 18 Milliarden Euro wurde dies unterlassen mit der Folge, dass die Kreditversorgung der Wirtschaft rückläufig ist und Commerz- und Dresdner Bank weiterhin in Steuer- und Regulierungsasen kräftig tätig sind.

Aber auch eine so gestaltete Stützung birgt im Falle eines umfassenden Bankencrashes immer noch die Gefahr, dass die gestützte nachschusspflichtige Bank nicht dennoch ins Wanken gerät und für den Staat ein Verlustgeschäft werden kann. Aus diesem Grund müssten schließlich alle Mittel des Staates, die dieser zur Stützung aufwendet, über Rückgarantien des gesamten Einlagensicherungsfonds abgesichert werden. Diese Rückgarantien sind gebührenfrei auszustatten, da, wie bereits oben beschrieben, zuvorderst die Gesamtheit der Banken Nutznießer dieses staatlichen Engagements ist. Käme es im Weiteren auch zum drohenden Ausfall von einem oder mehreren Garantiegebern, so würde dieses kaskadenförmige Stützungssystem von Neuem beginnen.

Dieses als Alternative skizzierte Verfahren kann positiv zur Folge haben, dass dann auch die Deutsche Bank mit in die Verstaatlichung durch staatliche Rekapitalisierung fällt, weil sie für die Verluste der Commerzbank, HVB und Co. herangezogen wird und dies ihr privates Eigenkapital aufzehrt.

Sollte ihr privates Eigenkapital das aber verkraften können, so überleben die privaten Banken in ihrer Gesamtheit und die weitgehende Verstaatlichung des Gesamtsektors durch staatliche Rekapitalisierung fällt aus. In jedem Fall wäre aber sichergestellt, dass der Privatbankensektor in maximalem Umfang die selbstverursachten Kosten zu tragen hätte, ohne dass Ansprüche Dritter geschmälert werden müssten. Dieses Modell entspricht also eher der auch tagesaktuell populären Forderung nach einer vollständigen Verlustübernahme durch die Banken als Krisenverursacher. Erst in zweiter Linie eröffnet es auch eine Perspektive hin zu einem (stärker) verstaatlichten bzw. sozialisierten Bankenwesen. Ganz sicher steht es aber nicht im Widerspruch zu der darüber hinausgehenden Forderung, den Bankensektor auf weitere Sicht vollständig zu sozialisieren. Als Alternative in einer akuten Krisensituation ist es allemal geeignet, da das Modell an den bereits etablierten Einlagensicherungsfonds anknüpft und recht zügig in die Praxis umzusetzen wäre. So entfallen etwa langwierige Auseinandersetzungen über die Handel- bzw. Bewertbarkeit bestimmter Wertpapiere.

Nicht-kriselnde Privatbanken

Wie schon erwähnt, bildet die Deutsche Bank eine Ausnahme unter den privaten Geschäftsbanken. Zwar ist nicht öffentlich bekannt, welche Verlustrisiken noch in den Bilanzen der Deutschen Bank schlummern. Es ist aber durchaus möglich, dass die Deutsche Bank bei Offenlegung und Abschreibung aller Bilanzrisiken nicht automatisch über ein solches Restrukturierungs- und Rekapitalisierungsverfahren in staatliches Eigentum übergehen würde. Für diesen Fall sind andere Wege zum Einstieg in die Vergesellschaftung einzuschlagen.

Die privaten Banken, die nicht durch das oben skizzierte Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren in staatliches Eigentum übergehen, sind natürlich weiterhin der gesetzlichen Bankenregulierung unterworfen. Im Abschnitt III des Papiers wird näher ausgeführt, wie diese Bankenregulierung als Lehre aus der Krise zu verschärfen ist. Zusammenfassend muss die neue Regulierung darauf hinauslaufen, dass zur Ver-

ringierung der Risikopotentiale des Finanzsektors ohnehin sehr viele Geschäfte und Finanzinstrumente verboten oder unattraktiv gemacht werden müssen, die über das ZEF-Geschäftsmodell hinausgehen. Von daher besteht die Hoffnung, dass auch die verbleibenden privaten Banken sich notgedrungen auf ZEF-Geschäfte konzentrieren müssen. Da sich in diesem Geschäftsfeld aber schon alle anderen Banken tummeln werden, dürfte mit einem ZEF-Geschäftsmodell wohl nicht allzu viel Geld zu verdienen sein. Bestenfalls geben die noch verbliebenen Privatbanken also von sich aus auf. Tun sie das nicht, so muss in jeden Fall verhindert werden, dass sie mehr als ein Nischendasein fristen.

So klein wie möglich, so groß wie nötig und beherrschbar

Dazu sollte beitragen, dass es für alle Banken, auch für vergesellschaftete Banken, grundsätzlich Größenbeschränkungen geben muss. Wie oben beschrieben, ist nicht zuletzt die Dezentralität und bilanztechnische Überschaubarkeit ein wichtiges Erfolgsmerkmal der Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken. In einem Land mit vielen großen Unternehmen, Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern wird es aber immer wieder Anforderungen geben, die eine Sparkasse oder Volksbank größtmäßig überfordern. Wo diese Banken mit einer Finanzierung oder Einlage an ihre Grenzen stoßen, kommen die vergesellschafteten und in ihrer Größe drastisch zurechtgestutzten Landes- und Ex-Geschäftsbanken zum Einsatz. Eine erhebliche Größenreduktion ergibt sich schon automatisch durch den Wegfall ganzer Geschäftszweige, die aufgrund verschärfter Regulierungen nicht länger betrieben werden dürfen (z.B. komplexe Verbriefungen und sonstige Derivate, Eigenhandel etc.). Da es aber in der Natur von Institutionen liegt, sich und ihren Einflussbereich zu vergrößern, muss es über die Einschränkung des Geschäftsbetriebs hinaus auch Größenbeschränkungen geben. Zwar sollten die gesellschaftlichen Kontrollorgane vergesellschafteter Banken von sich aus jedem neuen Größenwahn entgegenreten. Eine gesetzliche Größenbeschränkung kann aber zusätzlich als Leitplanke dienen und muss so gewählt werden, dass sie deutlich unterhalb der Schwelle zur Systemrelevanz liegt. Vergesellschaftete Banken werden ihrem Anspruch nur dann gerecht, wenn sie unter allen Umständen für die Gesellschaft beherrschbar bleiben, schlimmstenfalls eben auch im Moment ihres Zusammenbruchs. Kommt es bei vergesellschafteten Banken zu Schieflagen, so ist zunächst zu prüfen, wieweit es eine gegenseitige Stützung zwischen den vergesellschafteten Banken geben kann. Da es eine vergleichbare Stützung untereinander zwischen den verbliebenen privaten Banken nicht gibt, muss die Größenbeschränkung für letztere deutlich restriktiver ausfallen.

Wenn Banken die Größenbeschränkung überschreiten, muss in Zukunft automatisch ein Entflechtungsverfahren beginnen. Die zur Verkleinerung abzutrennenden Teile werden dann entweder abgewickelt oder als eigenständige Bank vergesellschaftet.

Im Ergebnis dürften private Banken damit auf ein Dasein als unbedeutende Nischenbanken reduziert bleiben.

3. Was heißt nun Vergesellschaftung?

Was unterscheidet nun die vergesellschafteten Banken der Zukunft von den heutigen Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Landesbanken?

Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken zeigen, dass eine Bank sehr erfolgreich sein kann, wenn in ihrer Satzung als Geschäftszweck nicht abstrakt Renditeorientierung, sondern die Ausübung eines bestimmten Geschäftsmodells in einem bestimmten Territorium festgelegt ist.

Während die Sparkassen formal einer Gemeinwohlorientierung unterworfen sind, ist es Ziel und Zweck der Genossenschaftsbanken, ihren Mitgliedern zu dienen. Der Nutzen für das einzelne Genossenschaftsmitglied ist aber eben nicht darüber definiert, welchen Ertrag das Mitglied für seinen Anteil am Genossenschaftskapital erhält, sondern darüber, dass das Mitglied aus der Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Bank einen Nutzen als Kunde zieht. Hierin liegt der zentrale Unterschied zwischen einer Bank als Aktiengesellschaft einerseits und einer Bank als Genossenschaft andererseits, auch wenn beide Banken formal eine private Eigentumsform haben.

Eine vergesellschaftete Bank muss sich dadurch auszeichnen, dass die Kernfunktionen Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung (ZEF) in ihrer Satzung als Tätigkeitsbereich und Geschäftsmodell festgeschrieben sind und dass diese Geschäfte nur in einem territorial begrenzten Raum durchgeführt werden. Das Territorium der Geschäftstätigkeit gibt vor, welcher räumliche Teil einer Gesellschaft für die gesellschaftliche Kontrolle jeweils zuständig ist.

Vergesellschaftung lokal

Für die Geschäftstätigkeit der lokalen Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken bleibt insofern vieles beim Alten. Sie sollen lokale Institutionen bleiben und von der lokalen Ausprägung der Gesellschaft, also von den Kommunen, lokalen Institutionen und der Zivilgesellschaft vor Ort kontrolliert werden. Die deutlich verschärfte Regulierung gilt für sie natürlich genauso, wie für alle anderen Banken. Die Regulierung wird sie aber kaum belasten, da sie die zukünftig eingeschränkten oder verbotenen Geschäfte in der Vergangenheit kaum betrieben haben.

Auf lokaler Ebene sollen die beiden Bankformen als öffentlich-rechtliche Sparkasse einerseits und genossenschaftliche Volks- oder Raiffeisenbank andererseits erhalten bleiben und weiterhin im Wettbewerb stehen. Im engen Korsett von ZEF-Geschäftsmodell und territorialer Beschränkung dürfte dieser Wettbewerb nicht über Kostensenkung, sondern über einen durchaus wünschenswerten Wettbewerb in Qualität und Kundennähe ausgetragen werden.

Die derzeitigen Leitungsstrukturen der Sparkassen und Volks- und Raiffeisenbanken können dabei als Grundlage zur Weiterarbeit dienen. Die Verwaltungsräte der Sparkassen müssen in ihrer Zusammensetzung insgesamt pluralistischer werden. Dazu sollen neben den Parteienvertretern auch parteiunabhängige, sachverständige Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltungsräte einziehen, z.B. indem ein bestimmter Anteil der Verwaltungsrats-Sitze über direkte Wahlen besetzt wird.

Bei den Aufsichtsräten der Volks- und Raiffeisenbanken sind in etlichen Fällen ebenfalls Verkrustungen zu bemängeln. Diese sind Ausdruck der Tatsache, dass der eigentliche

Genossenschaftsgedanke bei etlichen Genossenschaftsbanken in den Hintergrund geraten ist. Diese Tendenz gilt es umzukehren und die Partizipation der Genossenschaftsmitglieder – z.B. durch informativere und dem Vorkenntnisstand der Genossen besser entsprechende Genossenschaftsversammlungen – wieder auszuweiten.

Bei beiden Bankformen gibt es bisweilen Beiräte, die z.B. die Interessen einzelner Branchen (z.B. der Bauwirtschaft) oder Funktionsbereiche (z.B. des Handwerks) bündeln. Diese Beiräte sind in Richtung gesamtwirtschaftlicher und gemeinwohlorientierter Akteure wie z.B. Gewerkschaften, Naturschutz- und Umweltverbände, Verbraucherschützer, sozialer Einrichtungen und Bewegungen, Sozialverbände etc. zu erweitern.

Vergesellschaftung regional

Sehr viel schwieriger stellt sich die Situation auf der regionalen Ebene dar. Viele Landesbanken haben, gerade hinsichtlich ihrer Geschäftsmodelle und ihrer internen Leitungsstrukturen, dem Ansehen eines gemeinwohlorientierten öffentlich-rechtlichen Bankwesens schweren Schaden zugefügt.

Ein radikaler Neuanfang ist also nötig. Dabei werden die erhaltenswerten Teile der zu vergesellschaftenden Ex-Landesbanken und Ex-Geschäftsbanken auf regionaler Ebene zusammenfasst und in eine neue Struktur von Spar-Regional-Kassen und Volks- bzw. Raiffeisen-Regional-Banken überführt, die jeweils mit einem ZEF-Geschäftsmodell auf Großkunden ausgerichtet und per Territorialprinzip auf Regionen zugeschnitten werden. Der Zuschnitt könnte z.B. entlang der bestehenden zwölf Sparkassenverbände erfolgen oder mehrere Bundesländer könnten eine Bankregion bilden. Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken der betreffenden Region bzw. des betreffenden Verbandes würden dann auch die Eigentümerfunktion der Regionalkassen und -banken wahrnehmen.

Die ökonomische und gesellschaftliche Einbettung – d.h. Vergesellschaftung – in der Region ist von großer Bedeutung, damit einerseits die Bedürfnisse der regionalen Großkunden befriedigt werden können, und damit andererseits regionale Kontrollorgane für die Bodenhaftung der Bank sorgen.

Das Bilanzvolumen und die territoriale Ausdehnung derartiger Regionalkassen bzw. -banken wird ausreichend groß sein, um Großprojekte zu finanzieren. Sie könnten auch für lokal tätige Sparkassen und Genossenschaftsbanken die Funktion von Girozentralen übernehmen. Regionalbanken sollten im Verbund auch bundesweite Aufgaben übernehmen, wie z.B. die Verwaltung fauler Kredite oder den Betrieb bundesweiter Rechenzentren. Der Verbundcharakter wird, wie schon heute bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken, dafür sorgen, dass trotz regionaler Strukturen bundesweit einheitliche Standards und Kundenangebote (wie z.B. der bundesweit kostenlose Zugang zu Bankautomaten der jeweiligen Säule) existieren. Das heute existierende Netz von Parallelniederlassungen vieler Landesbanken im Ausland muss durch gemeinsame Verbundniederlassungen ersetzt werden, soweit Auslandsniederlassungen denn überhaupt nötig sind.

Es müssen Kontrollorgane ähnlich den kommunalen Träger- bzw. Genossenschaftsstrukturen entwickelt werden, die die Spar-Regional-Kassen und Volks- bzw. Raiffeisen-Regional-Banken einer wirksamen und gesellschaftlich legitimierten Kontrolle unter-

werfen. Es muss geprüft werden, wieweit die Vorstände und Verwaltungsräte der versellschafteten Banken durch Wahlen ein direktes demokratisches Mandat erhalten können. Neben PolitikerInnen und von Parteien benannten „ExpertInnen“ müssen in solchen Kontrollorganen (noch stärker als auf der lokalen Ebene) auch zivilgesellschaftliche Organisationen integriert werden (Handels- und Handwerkskammern, betriebliche Organisationen, Verbraucherschutzinitiativen, Umweltorganisationen, Sozialverbände, soziale Bewegungen etc.).

Zu den Aufgaben solcher Organe muss neben der Prüfung und Kontrolle der Geschäftstätigkeit auch das (Weiter-)Entwickeln der Geschäftsstrategie selbst gehören. Die Wiederaneignung des Bankensektors als Instrument demokratisch entwickelter Wirtschaftspolitik ist ein zentraler Bestandteil der Strategieentwicklung, der aber nicht von den Banken und von den neuen Bankkontrollinstanzen allein zu bewältigen ist. Die Hauptverantwortung für die Entwicklung solcher Strategien liegt auf der Ebene der Länder und des Bundes. Auf diesen Ebenen muss endlich wieder eine offene gesellschaftliche Debatte über wirtschaftspolitische Zielsetzungen geführt werden: welche Industrie-, Beschäftigungs-, Umwelt-, Struktur- und Regionalpolitik wollen wir? Daran erst schließt sich die Frage an, wie vergesellschaftete Banken diesen Zielsetzungen dienen können.

Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, sollten neben den regulären Kontrollorganen zusätzliche, über die einzelnen Regionalbanken oder -kassen hinausreichende Beiräte eingerichtet werden. z.B. zu Fragen der gesamtwirtschaftlichen Kreditsteuerung und zur Entwicklung einzelner Sektoren oder Branchen.

Ohne Kompetenz keine Kontrolle

Nicht zuletzt braucht eine Vergesellschaftungsperspektive eine Finanzbildungsoffensive. Ein hinreichender Wissensstand in der Breite der Gesellschaft ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass eine Gesellschaft aufgeklärte Entscheidungen treffen kann. Nicht zuletzt hier kommen wir auf den Ausgangspunkt zurück. Der Finanzsektor muss nicht nur schrumpfen, um seine Risiken für Ökonomie und Gesellschaft und seinen Einfluss auf die Politik zu reduzieren. Ohne eine Schrumpfung und zugleich eine erhebliche Verringerung der Komplexität des Finanzsektors ist eine gesellschaftliche Kontrolle des Bankwesens schlicht unmöglich.

III. Zur Regulierung: Neue Spielregeln für alle Banken

Bis hierher wurden Verfahren und Leitbilder für eine Umstrukturierung des Bankwesens vorgestellt. Im Weiteren werden nun die Regeln skizziert, nach denen der „Normalbetrieb“ eines Bankensystems funktionieren soll. Diese Regeln dienen vor allem dazu, die Verlustrisiken im Bankenwesen zu beschränken und auf diesem Wege Kosten für die Allgemeinheit abzuwenden. Auch vergesellschaftete Banken sind nicht dagegen gefeit, Fehlentscheidungen zu treffen und Verluste zu erleiden. Die Notwendigkeit einer Risikoreduzierung durch bessere Regulierung gilt daher selbstverständlich auch für vergesellschaftete Banken.

Die Re-Regulierung ist aber umso wichtiger, je weniger die Banken im oben skizzierten Sinne umstrukturiert und einer gesellschaftlichen Kontrolle unterworfen werden. Wenn

entgegen unseren Vorschlägen das heutige drei-säulige Bankensystem mit privaten Großbanken und unberechenbaren Landesbanken bestehen bleibt, kommt den hier gemachten Regulierungsvorschlägen umso größere Bedeutung zu.

1. Eigenkapital der Banken

Um die Gefahr kreditfinanzierter Finanzblasen in Zukunft zu verringern, müssen die Banken stärkere Risikovorsorge betreiben und zur Zurückhaltung gedrängt werden. Ein sehr wirkungsvolles Mittel dafür sind die Eigenkapitalanforderungen an die Banken bei der Kreditvergabe. Der Referenzsatz für die Eigenkapitalunterlegung von Krediten, der derzeit im Basel II-Regelwerk bei 8 Prozent liegt, muss deutlich auf einen Korridor zwischen 12 und 20 Prozent erhöht werden. Gleichzeitig müssen die Eigenkapitalanforderungen dem Konjunkturzyklus angepasst werden. Gerade in Boom-Zeiten kann die Euphorie leicht zu übertriebener Kreditvergabebereitschaft der Banken führen, während sie sich in der Rezession, wie derzeit an der drohenden Kreditklemme sichtbar, ebenso übertrieben zurückhalten. Sinnvoll wäre daher eine konjunkturbezogene Schwankungsbreite zwischen 12 Prozent in der Rezession und 20 Prozent während des Booms.

Neben einer generellen Verringerung der Kreditschöpfungsmöglichkeiten der Banken würden durch höhere Eigenkapitalanforderungen auch die Verlustkapazitäten der Banken gestärkt, so dass sie trotz deutlicher Verluste nicht gleich in Schwierigkeiten kämen. Geringere Kreditschöpfungsmöglichkeiten der Banken erhöhen zugleich die Steuerungsfähigkeit der Geldpolitik. Sie reduzieren das Volumen riskanter Kreditgeschäfte und hoher Kredithebel und tragen dadurch insgesamt zu einer Schrumpfung des Bankensektors bei.

Gegen höhere Eigenkapitalanforderungen wird häufig eingewandt, dass sie gerade in die Krise eine Kreditklemme vertiefen würden. Im oben skizzierten Modell der Vergesellschaftung wird dieses Problem dadurch gelöst, dass der Staat – im Gegensatz zu den Aktionären der privaten Banken – den Banken als Eigentümer genug frisches Kapital zur Verfügung stellt, um eine Kreditklemme zu verhindern.

Die von Basel II vorgesehene sehr starke Differenzierung der Eigenkapitalanforderungen nach der Bonität der Schuldner hat zu einem unüberschaubaren System von Bewertungsmodellen und Rating-Verfahren geführt. Diese Bewertungsverfahren müssen erheblich vereinfacht und vereinheitlicht werden. Bankeigene, individuelle Risikobewertungsverfahren sind abzuschaffen. Das ist auch deshalb wichtig, um den polarisierenden Effekt von Basel II zu überwinden, der große Konzerne gegenüber kleinen Unternehmen oft begünstigt. Dieser polarisierende Effekt entsteht durch das Abstellen auf individuelle Faktoren bei der Bonitätsprüfung. Dabei schneiden - weil zum Beispiel die Eigenkapitalquote bei dieser Prüfung eine wesentliche Rolle spielt - kleine Unternehmen mit einer geringeren Quote regelmäßig schlechter ab als große Konzerne. Durch diese betriebswirtschaftliche Betrachtung gerät die gesamtwirtschaftliche Perspektive aus dem Blick. Wenn die Banken kleinere, vermeintlich verwundbarere Unternehmen durch Kreditverknappung und/oder höhere Kreditkosten schlechter stellen und große Unternehmen begünstigen, erhöht das wiederum das systemische Risiko, weil in der Krise Großkredite auszufallen drohen. Statt dessen sollten gerade die kleineren Unternehmen gestärkt und die Großen nicht zusätzlich begünstigt werden. Dies kann z.B. durch einen einheitlichen Prozentsatz der Eigenkapitalunterlegungspflicht für alle Unternehmenskredite – unabhängig von der Eigenkapitalquote der

jeweiligen Unternehmen – geleistet werden. Das kommt einer Quersubventionierung gleich: die schwächeren Unternehmen zahlen weniger, die stärkeren mehr als sie bei individueller Bewertung zahlen würden.

Das widerspricht zwar betriebswirtschaftlicher Logik, ist aus makroökonomischer Sicht der Systemstabilisierung und Vermeidung von Oligopolen jedoch absolut sinnvoll. Im Modell des vergesellschafteten Bankensektors könnte dies dadurch erreicht werden, dass die Regionalkassen und –banken einen Teil ihrer Erträge aus dem Großkundengeschäft, auch unter dem Aspekt eines regionalen Strukturausgleichs, an die lokalen Sparkassen und Genossenschaftsbanken abtreten.

Das Instrument der Eigenkapitalanforderungen könnte darüber hinaus wirtschafts- und gesellschaftspolitisch als Steuerungsinstrument weiterentwickelt werden. Kredite an ökonomisch oder gesellschaftlich nicht wünschenswerte Branchen oder deren Geschäftsmodelle wie z.B. Finanzinvestoren oder die Atom- und die Gentech-Industrie könnten höheren Eigenkapitalanforderungen unterworfen werden. Banken selbst dürfen nicht nachschusspflichtige Eigentümer von Kapitalanlagegesellschaften wie Hedge- oder Private-Equity-Fonds sein. Es versteht sich von selbst, dass das ZEF-Geschäftsmodell vergesellschafteter Banken die Beteiligung und Kreditvergabe an derartigen Fonds ohnehin ausschließt.

2. Reform der Vergütungssysteme und Managerhaftung

Zu Beginn der Krise versuchten die Verteidiger des Kapitalismus, die Krise zuvorderst als Resultat von Habsucht und Gier einiger Finanzmanager zu erklären. Entsprechend aktivistisch hat sich das Handeln der beiden Merkel-Regierungen mit dem „Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütungen“ und dem „Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen“ bisher auf eher psychologische Aspekte der Krise konzentriert. Herausgekommen sind dabei allerdings schwammige Regelungen, die in der Praxis keinerlei Verbindlichkeit schaffen oder eine Begrenzung der Bankergehälter erst dann ermöglichen, wenn ein Institut bereits in Schieflage geraten ist.

Im Unterschied zu dieser einseitigen Analyse wurden eingangs bereits die strukturellen Ursachen weltweit zunehmender Ungleichverteilung gesellschaftlichen Reichtums, die willfährige Deregulierung der Finanzmärkte und die Privatisierung vormals öffentlicher Güter und Dienstleistungen genannt. Auch wenn die Gier des Bankmanagements nicht die zentrale Ursache der Krise ist, so müssen dennoch die Vergütungssysteme und die Haftung des Bankmanagements grundlegend geändert werden.

Damit von den Vergütungssystemen für Manager und Vorstände keine schädlichen Anreizwirkungen ausgehen, müssen diese Einkommen fest an die Einkommen einfacher Beschäftigter gebunden werden. Deshalb fordert DIE LINKE, dass ein Managereinkommen das Zwanzigfache eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der untersten Gehaltsgruppe nicht überschreiten darf. Aktienoptionen und Boni werden verboten und der steuerliche Betriebsausgabenabzug von Abfindungen auf eine Million Euro pro Person beschränkt. Die Steigerung dieser Spitzengehälter darf die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung nicht überschreiten. Um speziell die Manager der Finanzbranche als Mitverursacher der Krise in die Haftung zu nehmen, fordert DIE LINKE für diese Gruppe eine Sonderabgabe auf steuerpflichtige Einkommen von mehr

als 600.000 Euro. Zu diesem Zweck ist der Einkommensteuersatz für die Bezüge dieser Personen zeitlich befristet auf 80 % anzuheben.³

Vorstände und Aufsichtsräte, die Entscheidungen von großer finanzieller Tragweite treffen, müssen für fehlerhafte Entscheidungen vollständig und persönlich einstehen. Deshalb sind sogenannte Directors-and-Officers-Versicherungen, die Unternehmen für ihre Manager abschließen, zu untersagen. Darüber hinaus müssen Aufsichtsräte ihre Funktion als Altenteil für ausgediente Vorstände verlieren und stattdessen in ihrer Kontrollfunktion gestärkt werden. So werden Aufsichtsräte oftmals zu den Überwachern ihrer zuvor selbst getroffenen Entscheidungen und veranlassten Strategien und lassen daher die notwendige Distanz vermissen. Deshalb ist es unverzichtbar, dass ehemalige Vorstände frühestens 5 Jahre nach ihrem Ausscheiden im gleichen Unternehmen wieder ein Aufsichtsratsmandat wahrnehmen dürfen. Noch weniger ist es unverzichtbar, dass mindestens die Hälfte der Aufsichtsratsmandate den Beschäftigten und ihren Gewerkschaften zufällt. Auch sollte, dem Vorbild Norwegens folgend, eine Frauenquote von 50 % für alle Aufsichtsräte verbindlich sein.

3. Den Finanzmarkt entschlacken

Der Handel mit Finanzinstrumenten bedarf einer deutlichen Einschränkung und einer besseren Qualitätskontrolle der Finanzinstrumente selbst.

Ausgangspunkt muss eine Umkehrung der Beweislast bei Finanzinstrumenten sein. Bislang sind Bankgeschäfte genauso wie die sogenannten Finanzinnovationen solange erlaubt, wie sie nicht explizit verboten sind. Beim In-Verkehr-Bringen z.B. von Arzneimitteln und technischen Geräten (z.B. TÜV für Autos) geht der Staat hingegen umgekehrt vor und stellt diese unter einen Zulassungsvorbehalt. Nach diesem Vorbild muss auch im Finanzsektor ein Finanz-TÜV als Teil der Finanzaufsicht eingerichtet werden, der für die Prüfung und Zulassung von Finanzdienstleistungen und –instrumenten zuständig ist. Finanzinstrumente müssen dann zunächst einem Finanz-TÜV vorgelegt werden, der sie nach Kriterien wie z.B. systemischer Risikohaftigkeit, einzel- und gesamtwirtschaftlicher Nachhaltigkeit, Sozial- und Umweltverträglichkeit, Verbraucherschutz etc. bewertet und mit einer Klassifizierung zulässt, bevor sie auf dem Markt angeboten werden dürften. Auch wenn diese Beweislastumkehr sehr weitgehend klingt, so handelt es sich doch letztlich nur um die Verallgemeinerung von bereits bestehenden Einzelverfahren. So ist es schon heute Aufgabe der Finanzaufsichtsbehörden, staatlich geförderte Finanzprodukte (z.B. Riester-Rentenverträge) zu zertifizieren, bevor sie von Versicherungen angeboten werden dürfen.

³ Eine Sonderabgabe rechtfertigt sich dadurch, dass die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher stehen muss als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Dies ist hier zweifellos gegeben. Dabei ist es unerheblich, ob die Unternehmen, denen die mit der Sonderabgabe Belasteten angehören, selbst bspw. von den Leistungen des Finanzmarktstabilisierungsfonds Gebrauch machen. So haben beispielsweise auch Institute, die selbst nicht in Schieflage geraten sind, ihren Kunden mittlerweile wertlos gewordene Lehman-Zertifikate verkauft und entsprechende Verkaufsprovisionen einstreichen können.

Viele Produkte, insbesondere Derivate zweiten oder höheren Grades⁴, haben mit der ursprünglichen Risikodiversifizierungs- und Absicherungsfunktion nichts mehr zu tun und dienen nur der Spekulation im globalen Finanzkasino. Solche Produkte sind überflüssig und gehören verboten. Während z.B. Verbriefungen in der einfachen Form des Pfandbriefs eine sinnvolle Finanzierungs- und Vermögenssicherungsfunktion haben, sind Verbriefungen mehrfachen Grades und deren Aufteilung in Tranchen überwiegend zur Verschleierung von Risiken geeignet. Auch bei Verbriefungen ersten Grades sollte ein Selbstbehalt für das emittierende Institut von mindestens 20 Prozent des verbrieften Volumens gelten, um das Risikobewusstsein der Banken bei der Kreditvergabe zu stärken. Banken sollten nicht mehr befugt sein, im Eigenhandel, d.h. auf eigene Rechnung, Wertpapiergeschäfte zu betreiben.

Derivate dürfen in Zukunft nur noch als standardisierte Termingeschäfte wie Futures und Swaps existieren, die ausschließlich über Börsen oder andere sogenannte zentrale Gegenparteien (Central Counterparty - CCP) gehandelt werden. Zentrale Gegenparteien sollen als Handelsplattformen zwischen Käufer und Verkäufer treten und, ähnlich einer Börse, die Geschäfte abwickeln und dafür einstehen, dass der Verkäufer tatsächlich sein Geld bekommt. Das ermöglicht einerseits eine sehr viel bessere statistische Erfassung dieser Geschäfte. Andererseits sorgt dieses Modell dafür, dass sich im Fall des Zahlungsausfalls des Käufers keine unkontrollierbare Kettenreaktion von Zahlungsausfällen quer durch den gesamten Finanzmarkt fortsetzt. Optionen, d.h. Termingeschäfte mit Wahlrecht, werden verboten. Im Ergebnis würde der intransparente und bisweilen sehr riskante außerbörsliche OTC- (Over the Counter) Handel von heute beendet.

Auf die verbleibenden Finanztransaktionen von Aktien, Anleihen, Devisen und einfachen Derivaten muss umgehend eine Finanztransaktionsteuer eingeführt werden. Wenngleich als globale Steuer wünschenswert, würde auch eine nur EU-weite Einführung einer Finanztransaktionsteuer schon ganz erhebliche Lenkungs- und Einnahmewirkung haben. Der international gültige Steuersatz sollte mindestens 0,05 bis 0,1 Prozent betragen. Solange die internationalen Verhandlungen über eine solche Steuer andauern, sollten Länder wie Frankreich, Großbritannien und Deutschland, die sich grundsätzlich für die Finanztransaktionsteuer ausgesprochen haben, eine „Koalition der Willigen“ bilden und vorbereitend auf nationaler Ebene eine Finanztransaktionsteuer mit einem Bagatellsteuersatz von mindestens 0,01 % einführen. Der außerbörsliche Derivatehandel darf auch deshalb nur noch über CCPs zulässig sein, um alle Geschäfte für die Besteuerung erfassen zu können und sie den zuständigen Finanzaufsichtsbehörden zu melden.

⁴ Derivate – d.h. abgeleitete Finanzinstrumente – höheren Grades sind mehrfach abgeleitete Finanzinstrumente. Eine Wette auf den Dollar-Kurs von Morgen ist ein einfaches Derivat. Eine Wette darauf, dass von 15 Wetten auf den Dollar-Kurs von Morgen nur 10 erfolgreich sein werden, ist ein Derivat zweiten Grades. Durch höhergradige Derivate steigt die Komplexität und Unvorhersehbarkeit von Entwicklungen auf den Finanzmärkten exponentiell an.

5. Rolle und Verantwortung der Rating-Agenturen

Das Versagen der Rating-Agenturen liegt darin, Probleme und Gefahren auf den Finanzmärkten nicht erkannt und/oder nicht öffentlich vor den Risiken gewarnt zu haben. Die Rolle der Rating-Agenturen (RA) hat mit dem enormen Wachstum der Finanzmärkte seit Beginn der 1990er Jahre stark zugenommen. Mit dem Inkrafttreten der Basel II Regeln und der Solvabilitätsverordnung in Deutschland vom Dezember 2006 ist diese Rolle noch einmal massiv verstärkt worden. Die Erfahrungen der New-Economy-Krise zu Beginn dieses Jahrzehnts sowie der aktuellen Finanzkrise belegen jedoch, dass das Vertrauen in die Urteilsfähigkeit dieser Institutionen nicht gerechtfertigt ist. Aus drei strukturellen Gründen ist es zweifelhaft, dass RA einen Beitrag zu stabilen Finanzmärkten gewährleisten können:

1. Die seriösen Methoden zur Bemessung der Ausfallwahrscheinlichkeit einer Forderung (z.B. eines Kredits, eines Wertpapiers etc.) beruhen fast ausschließlich – und unvermeidlich – auf längerfristigen statistischen Zeitreihen über die zu beurteilenden Unternehmen oder Papiere, zu einem sehr geringen Teil noch auf ihrer Umgebung. Finanzinnovationen, insbesondere die sog. "strukturierten" Produkte beruhen jedoch überwiegend auf Neuheiten, für die es keine langfristigen Erfahrungen geben kann. RA laufen Finanzinnovationen notgedrungen immer hinterher, und wenn sie sie eingeholt und beurteilt haben, ist eine neue Innovationswelle angelaufen. Die Informationsasymmetrie zwischen Emittent und Publikum wird durch RA nicht vermindert, gelegentlich sogar vergrößert.
2. Die Aufgabe von RA ist es, die einzelwirtschaftliche Bonität eines Unternehmens, eines Emittenten, einer Anleihe, eines Kredits oder Kreditpaketes oder eines anderen „strukturierten Finanzproduktes“ zu beurteilen. Dies geschieht unter Heranziehung der unternehmensbezogenen Daten, Verhältniszahlen und verschiedener Stress-Szenarien. Die Beurteilung der Ausfallwahrscheinlichkeit eines Kredits erfolgt auf der Grundlage dieser Daten und nicht im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Gleiche Finanzprodukte können unter verschiedenen Umständen aber unterschiedliche Qualitäten haben. Diese Umstände sind nicht Gegenstand des Ratings.
3. RA sind privatwirtschaftliche Unternehmen, deren Einnahmen und Gewinne von den Aufträgen jener Unternehmen abhängen, deren Produkte sie beurteilen sollen und die ein massives Interesse an einer positiven Beurteilung haben. Auch ohne Korruption und offene Fälschung ergibt sich hieraus strukturell eine Tendenz, unter verschiedenen möglichen Bewertungsvarianten die positivste auszuwählen. Angesichts der hohen Empfindlichkeiten und Ansteckungsdynamiken von Finanzmärkten wäre in der Regel jedoch eine vorsichtiger Bewertung angemessen. Daher wirken Ratings ihrer Tendenz nach pro-zyklisch. In Zeiten boomender Finanzmärkte verstärken sie die Fehlentwicklungen bei Preisen und Risikoeinschätzungen. Wenn die Situation ins Negative kippt und es sich an einzelnen Fällen zeigt, dass die positiven Beurteilungen nicht gerechtfertigt waren, kommt es zu Herunterstufungen der Ratings mit der Folge panikartiger – oft ökonomisch nicht rational begründbare – Fluchtbewegungen und Preisabstürze.

Daraus sind im wesentlichen drei Schlussfolgerungen für den Bankensektor zu ziehen. Erstens muss die Rolle der Bewertungen seitens der RA stark zurückgedrängt werden. Banken sollen sich weniger auf externe Ratings verlassen, sondern sich auf selbst-

erstellte, gründliche Bewertungen der Kreditanträge von Kreditnehmern stützen. Zweitens muss das Oligopol der drei marktbeherrschenden RA Standard&Poors, Moody's und Fitch aufgebrochen werden. Und drittens müssen die falschen Anreize beseitigt werden, dass die RA für ihre vermeintlich „objektiven Bewertung“ genau von denen bezahlt werden, die sie bewerten sollen.

Während die erste Schlussfolgerung eine Reform der Eigenkapitalanforderungen an Banken (Basel II) erfordert, gibt es für die zweite und dritte Folgerung eine andere Lösungsmöglichkeit, nämlich den Aufbau einer öffentlichen RA auf europäischer Ebene.

Dieses Modell hätte drei wesentliche Vorteile

- Da eine öffentliche Ratingagentur nicht der Gewinnerzielung unterliegt, entfällt der Interessenkonflikt zwischen Maximierung der Einnahmen einerseits und Neutralität der Beurteilung andererseits. Die damit heute verbundene Tendenz allzu optimistischer Prognosen wäre überwunden. Ähnlich der öffentlichen Finanzaufsicht würden die RA im Umlageverfahren aus Beiträgen der Unternehmen finanziert, die diese Ratings in Anspruch nehmen (müssen).
- Die gesamtwirtschaftliche Blindheit der privatwirtschaftlichen RA würde dadurch überwunden, dass bei der Beurteilung von Finanzprodukten nicht nur die individuelle Bonität der Emittenten, sondern darüber hinaus auch die gesamtwirtschaftlichen Umstände berücksichtigt würden.
- Eine öffentliche RA gewinnt wichtige Einblicke in Akteure und Finanzmarktprodukte, die sie bei Bedarf kurzfristig den Finanzaufsichtsbehörden zur Verfügung stellen können. Die Aufsichtsbehörden können dadurch Probleme früher erkennen und früher und daher wirksamer eingreifen.

Die Beschäftigten der neuen öffentlichen RA könnten aus den nationalen Zentralbanken rekrutiert werden. Dort gibt es eine große Zahl von Personen mit den erforderlichen finanz-, betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Qualifikationen; gleichzeitig ist dieses Personal durch den Funktionsverlust der nationalen Zentralbanken infolge der Währungsunion oft nicht mehr ausgelastet, und ein Stellenabbau hat begonnen. Der Aufbau einer öffentlichen RA wäre also nicht nur ein wichtiges Instrument der Finanzaufsicht, sondern gleichzeitig ein sinnvolles Beschäftigungsprogramm für hochqualifizierte Arbeitskräfte.

6. Neue Geldpolitik gegen Finanzblasen

Das Platzen der Internet-Blase 2001 an den Aktienmärkten und umso mehr der Immobilien- und Verbriefungsblase ab 2007 hat sehr deutlich gemacht, dass Inflationsprozesse keineswegs nur bei Verbrauchsgütern möglich sind. In den genannten Fällen waren es vor allem Vermögensgüter wie Aktien und Immobilien, deren Preise sehr schnell gestiegen sind. Der früher oder später unumgängliche Absturz von Vermögenspreisen bedroht das gesamte Finanzsystem. Zentralbanken müssen im Sinne einer systemischen Finanzstabilität in Zukunft viel stärker auf die Entwicklung von Vermögenspreisen achten, etwa durch Beobachtungssysteme, die auf klar definierte Indikatoren stützen. Wenn sich Preisblasen abzeichnen, brauchen Zentralbanken darüber

hinaus auch neue Instrumente, mit denen sie diesen Preisblasen gezielt entgegenzutreten können. Das derzeitige geldpolitische Instrumentarium eines einzelnen Leitzinses ist aufgrund der extrem unterschiedlichen Entwicklung von Preisen auf verschiedenen Märkten völlig unterkomplex.

Ein zusätzlich notwendiges Instrument ist die sogenannte Aktivmindestreserve, die von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik schon in den 1970er Jahren (damals primär unter industriepolitischen Vorzeichen) vorgeschlagen worden ist. Anders als bei der üblichen Mindestreserve, bei der die Banken einen bestimmten Prozentsatz (derzeit 2 Prozent bei der EZB) der Einlagen ihrer Kunden als Einlage bei der Zentralbank hinterlegen müssen⁵, ist die Aktivmindestreserve eine Verpflichtung zur Hinterlegung einer Reserve für Vermögenswerte der Aktivseite (z.B. auf Kredite, Wertpapiere etc.) bei der Zentralbank. Wenn z.B. der Immobiliensektor boomt und sich erste Blasen auf dem Häusermarkt abzeichnen, könnte die Zentralbank zielgerichtet den Aktivmindestreservesatz für Bankkredite an den Immobiliensektor erhöhen, die Kreditvergabe in diesem Sektor verteuern und damit gezielt einer Immobilienblase entgegenwirken.⁶

Eine solche Aktivreserve hat nicht nur den Charme, dass sie die Unzulänglichkeiten eines einzelnen starren Leitzinses teilweise ausgleichen kann. Sie hat auch den Vorteil, dass die aktuelle Verfassung der europäischen Währungsunion es durchaus zulässt, dass die nationalen Zentralbanken der EURO-Zone – wie bei der allgemeinen Mindestreserve auch – national spezifische Aktivmindestreservesätze festlegen. Auf diese Weise könnte bei gleichbleibendem EZB-Leitzins in Portugal gegen spekulativ steigende Bodenpreise und in Slowenien gegen einen Aktienboom vorgegangen werden.

7. Eine neue Kultur der Bankenaufsicht

Eine der sehr wenigen konkreten Aussagen im schwarz-gelben Koalitionsvertrag zu Finanzmarktfragen sieht vor, die Bankenaufsicht bei der Deutschen Bundesbank zusammenzufassen und damit das Konzept der Allfinanzaufsichtsbehörde BaFin zu begraben. So sehr sich die BaFin als Aufsichtsbehörde in der Finanzkrise blamiert hat, so sehr gilt das aber auch für die Bundesbank, die für die sogenannte „laufende Überwachung“ der Banken zuständig ist.

Der Bundesregierung wie auch den beiden ausführenden Behörden BaFin wie Bundesbank fehlt es an einem ernstgemeinten politischen Beaufsichtigungswillen gegenüber den Banken. Nicht zuletzt im parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur Krise der Hypo-Real-Estate kam dieser Mangel an politischem Willen wiederholt zum Ausdruck. Gebetsmühlenhaft kam seitens der Aufsichtsbeamten die Feststellung, die Aufsicht sei

⁵ Bei dieser üblichen Mindestreserve handelt es sich um eine Passivreserve, weil die Banken auf Bestandteile ihrer Passivseite – in diesem Fall Kundeneinlagen – Reserven bei der Zentralbank hinterlegen müssen.

⁶ Beim Einsatz solcher Mittel muss natürlich darauf geachtet werden, dass sich bei Zurückdrängung z.B. einer Immobilienblase die überschüssige Liquidität nicht einfach in eine andere Blase, z.B. auf dem Aktienmarkt, verlagert. Entsprechend der Ausgangshypothese zur Umverteilung lässt sich überschüssige Liquidität letztlich nur durch Umverteilung von oben nach unten auflösen.

nicht der bessere Banker und müsse sich daher letztlich auf den Sachverstand der Banken verlassen bzw. deren Entscheidungen respektieren, da diese es ohnehin besser wüssten. Angesichts eines derart jämmerlichen Selbstbewusstseins kann es kaum wundern, dass die Finanzaufsicht in der Krise nicht einmal die ihr nach 20 Jahren Deregulierung verbliebenen begrenzten Eingriffsmöglichkeiten voll ausgeschöpft hat.

Wir brauchen vor allem eine neue Kultur des „Beaufsichtigten-Wollens“ in der Finanzaufsicht. Gemessen daran ist die von der Bundesregierung geplante Bündelung der Bankenaufsicht bei der Bundesbank nur ein Ablenkungsmanöver. Die Aufsichtsbehörden müssen erstens weitergehende Eingriffsrechte gegenüber den Banken bekommen (z.B. die Prüfung von Geschäftsmodellen), zweitens diese Eingriffsrechte auch effektiv wahrnehmen, dazu drittens die ausreichende Menge und Qualität an Personal erhalten, und viertens dazu verpflichtet werden, im Falle sich abzeichnender gesetzlicher Aufsichtslücken der Regierung, dem Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber frühzeitig auf solche Lücken hinzuweisen und um Abhilfe zu bitten.

Ein wichtiger Beitrag zu einer besseren Aufsicht ist die bereits dargestellte Schrumpfung und die damit verbundene Entmachtung der Banken. Denn auf diese Weise mindert sich der Druck auf die Aufsichtsbehörden, im Interesse nationaler Finanzstandortpolitik gelegentlich „ein Auge zuzudrücken“. Häufig drohen die Banken damit, gegen Entscheidungen und Maßnahmen der Aufsicht die Verwaltungsgerichte anzurufen. Um hier die Handlungsspielräume der Aufsicht zu erhöhen, ist natürlich der Gesetzgeber gefragt: Je klarer und lückenloser die gesetzlichen Regeln für die tägliche Aufsichtspraxis sind, desto weniger müssen die Aufseher ihre spezifische Vorgehensweise gegenüber den zu beaufsichtigenden Banken legitimieren bzw. vor Gerichten vertreten.

Der bereits weiter oben beschriebene Finanz-TÜV muss zentraler Bestandteil der Finanzaufsicht sein. Durch die Risikoprüfungen im Rahmen des Zulassungsverfahrens für Finanzinstrumente hätten die Aufsichtsbehörden viel frühzeitiger Hinweise auf die Risiken bestimmter Finanzinstrumente.

Parallel zu einer deutlichen Stärkung und Erweiterung der nationalen Aufsichtsstrukturen ist eine Europäisierung der Bankenaufsicht nötig. Der dazu auf EU-Ebene angelaufene Prozess ist insofern zu begrüßen, als er strukturelle Schwächen wenigstens identifiziert hat. Er wirkt aber bisher relativ mutlos, wenn es darum geht, die Aufsichtsbehörden mit wirksamen Eingriffsrechten auszustatten. Er ist zudem bisher von einzelnen nationalen Regierungen, allen voran von der Bundesregierung, immer weiter verschleppt und verwässert worden. Dabei geht es in erster Linie um den Streitpunkt, wieweit eine europäische Finanzaufsicht eigenständig Aufsichtsmaßnahmen bis hin zur Schließung einer Bank vollziehen oder ob sie nur entsprechende Empfehlungen an nationalen Behörden aussprechen darf. Um zu einer wirklich wirkungsvollen europäischen Finanzaufsicht zu kommen, müssen noch viele nationale Eigeninteressen überwunden bzw. zurückgestellt werden. Insbesondere die Länder mit den großen Finanzplätzen wie London und Frankfurt dürfen die anderen Länder in der gemeinsamen europäischen Aufsichtspraxis nicht dominieren. Ebenso wenig darf die Stärkung europäischer Aufsichtsstrukturen als Vorwand für eine Harmonisierung der Aufsichtsstandards nach unten dienen.

Ein besonders wichtiger Aspekt des europäischen Aufsichtsreformprozesses ist die geplante Stärkung der sogenannten „makroprudentiellen Aufsicht“, d.h. der Überwachung

der Systemstabilität des Finanzsektors. Ein deutlicher Ausbau dieses Aufsichtsbereichs ist zwar lange überfällig. Die geplante Übertragung dieser Aufsichtsfunktion auf ein bei der EZB angesiedeltes Gremium lässt aber Zweifel aufkommen, ob dort kritische Stimmen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu Fragen der Stabilität des Finanzsystems überhaupt gehört werden. Diese Zweifel speisen sich vor allem aus der geld- und finanzpolitischen Hardlinertradition der EZB und der bekenntnishaften Betonung ihrer „Unabhängigkeit“, insbesondere gegenüber Andersdenkenden. Beide Untugenden hat sie im Wesentlichen von der Deutschen Bundesbank übernommen.

Zu kritisieren ist außerdem, dass im Rahmen des geplanten Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS) und des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) eine hinreichende Transparenz der Erkenntnisse und Maßnahmen der Aufsichtsbehörden nicht sichergestellt ist.

Wenn eine wirkungsvolle und politisch ernst gemeinte europäische Finanzaufsicht geschaffen ist, macht auch eine enge Kooperation mit der weiter oben genannten öffentlichen europäischen Rating-Agentur sehr viel Sinn. Denn diese hätte, ähnlich wie der Finanz-TÜV, einen guten Einblick in die potentiellen Risiken bzw. deren Ballung und Zuspitzung bei bestimmten Finanzmarktinstrumenten und -akteuren.

Ausblick

Die hier dargelegten Vorschläge zur Struktur und Regulierung eines Bankensektors der Zukunft sind kein in Stein gemeißeltes fertiges Konzept und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie verstehen sich vielmehr als Diskussionsanregung und wagen sich bei einzelnen Vorschlägen (z.B. zur zukünftigen Ausgestaltung der Kontrollorgane der Banken) weit ins Konkrete hinein. Die Konkretisierung ist nicht von dem Anspruch getragen, bereits die beste aller Lösungen im Detail gefunden zu haben. Die Konkretion soll vielmehr dazu dienen, eine positive Variante eines Bankenwesens der Zukunft – über das abstrakte Leitmotiv *Vergesellschaftung* hinaus – konkret vorstellbar zu machen.

Es bleibt somit eine beständige Aufgabe, die Utopie konkret zu machen und den Bankensektor grundlegend zu verändern. Einen Bankensektor wird es auch künftig geben, so oder so. Wir müssen dafür sorgen, dass die Gesellschaft nicht wieder von den Banken überrollt wird. Die Gesellschaft hat es in der Hand, das zu verhindern. Es liegt an ihr, den Bankensektor aktiv zu gestalten.