

Hintergrund Attac-Bankenaktionstag am 29.09.2010

Einleitung

Auch im September 2010, mehr als drei Jahre nach ihrem Ausbruch, ist die Finanzkrise längst noch nicht ausgestanden. Die Folgen des globalen Wirtschaftseinbruchs im letzten Jahr werden noch lange zu spüren sein. Schätzungen zufolge sind durch die Krise 50-100 Millionen Menschen in extreme Armut gestürzt worden, die Arbeitslosigkeit hat um rund 30 Millionen Menschen zugenommen. Weltweit haben die Rettungspakete die Staatsverschuldung stark ansteigen lassen. In Deutschland hat allein der Sicherungsfonds SoFFin schon fast 30 Milliarden Euro Kapitalhilfen und 150 Milliarden Garantien gegeben, die Länder haben auch viele Milliarden in die Landesbanken stecken müssen – Geld, das andernorts eingespart werden muss.

Zwar ist vielerorts vom Aufschwung die Rede, doch dieser Aufschwung ist äußerst prekär. In der EU gibt es wegen der ungleichen wirtschaftlichen Entwicklung im Norden und Süden große strukturelle Probleme, die durch die Export-Fixierung der deutschen Politik weiter verschärft werden. In den USA bedroht die nach wie vor hohe Verschuldung der privaten Haushalte eine dauerhafte Erholung. Wirtschaftliche Impulse gehen gegenwärtig vor allem von Schwellenländern aus, allen voran China. Viele sehen dort allerdings bereits die nächste Blase wachsen, die demnächst platzen könnte. Völlig unklar ist außerdem, wie sich das Auslaufen der Konjunkturprogramme auswirken wird.

Unmittelbarer Auslöser der aktuellen Finanzmarktkrise war der Immobilienmarkt in den USA. Faule Kredite wurden mithilfe von Finanzinnovationen in die ganze Welt verkauft. Eine vollständige Analyse der Ursachen der gegenwärtigen Krise muss aber tiefer ansetzen. Die Finanzmarktkrise ist nur die Spitze einer jahrzehntelangen Entwicklung und letztlich der Art, wie wir wirtschaften. Mitte der siebziger Jahre stieß die keynesianische Variante des Kapitalismus an ihre Grenzen. Das Wachstum ging trotz großer Konjunkturpakete stark zurück, vor allem nach der Ölkrise stiegen in den westlichen Industrieländern Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung. An den Finanzmärkten setzte eine immer mehr um sich greifende Deregulierung ein, die einherging mit neoliberalen Reformen in der Realwirtschaft, Privatisierung und Umverteilung.

Die Zahl der Finanzkrisen nahm mit der Deregulierung stark zu. Die Krisen ereigneten sich zunächst vor allem in den Entwicklungsländern, doch auch in den Industrieländern nahmen sie an Zahl und Schwere zu. Schon in der Krise von 2001 sahen sich Notenbanken weltweit gezwungen, mit niedrigen Zinsen die Wirtschaft vor einer tiefen Rezession zu bewahren. Viele Beobachter sind der Ansicht, dass die Art der Bekämpfung dieser Krise unmittelbar zur heutigen geführt hat.

Die Politik des billigen Geldes mit einer extremen Zunahme der Geldmenge wurde auch in dieser Krise wieder gewählt. Auch hier dürfte nur wieder die nächste Krise vorbereitet werden. Das heißt nicht, dass niedrige Zinsen oder große Konjunkturpakete grundsätzlich falsch wären, aber diese Maßnahmen allein reichen bei weitem nicht aus. Notwendig wäre vielmehr, dass auch die strukturellen Ursachen der Probleme angegangen werden, die immer wieder zu diesen Krisen führen.

Es würde den Umfang dieses Papiers sprengen, umfassend auf alle Ursachen und Lösungsmöglichkeiten einzugehen. Hierzu gibt es in Attac eine breite Debatte, die noch lange nicht abgeschlossen ist. Dieses Papier konzentriert sich auf einen zentralen Typ von Akteuren an den Finanzmärkten, nämlich die Banken. Es setzt sich dabei mit der Aufgabe der Banken und ihren Geschäften, der Struktur des Bankensektors, der Aufsicht, den Geschäften von Banken auseinander.

Banken am Gemeinwohl orientieren

Banken müssen wieder die Kernfunktionen einer Bank erfüllen: Finanzierung von Investitionen, Sparmöglichkeiten und Zahlungsverkehr. Banken haben sich aber heute oft zu etwas entwickelt, wo anstelle dessen riskante Spekulationsgeschäfte, eigene Geschäftemacherei und Größenwahn dominieren. Um ihre Gewinne zu steigern, sind viele Banken in den letzten Jahren ein immer höheres Risiko eingegangen. Statt der Profitmaximierung muss daher in Zukunft wieder der gesellschaftliche Nutzen im Vordergrund stehen.

Diese Orientierung ist im deutschen Bankensystem derzeit am ehesten bei den überwiegend im kommunalen Besitz befindlichen Sparkassen und den Genossenschaftsbanken (Volks- und Raiffeisenbanken) der Fall. Deren Anteil am Finanzsektor sollte daher in Zukunft wieder stark steigen, was nur auf Kosten der Privatbanken möglich ist. Dabei muss aber ausgeschlossen sein, dass Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Zukunft dem auf Renditemaximierung ausgerichteten Geschäftsmodell der Privatbanken folgen, wie das vor allem bei den Landesbanken heute der Fall ist. Stattdessen muss eine adäquate Versorgung der Region mit Finanzdienstleistungen, in der die jeweilige Bank zu Hause ist, im Vordergrund stehen. Banken, die im Besitz von Ländern und Kommunen sind, dürfen von diesen nicht länger als Melkkuh für den eigenen Haushalt angesehen werden, sondern als wichtiger Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, dessen Organisationsprinzip sich vor allem an der bestmöglichen Aufgabenerfüllung für das Gemeinwohl orientieren muss.

Grundversorgung sicherstellen

Jeder Mensch in Deutschland muss ein Konto haben. Die tatsächliche Durchsetzung eines Kontos für alle ist weiterhin nicht gegeben. Selbst die Sparkassen kommen hier ihrem gesetzlichen Auftrag in der Praxis nicht genügend nach. Zugleich muss die Bundesregierung dafür sorgen, dass weiterhin genügend Bankfilialen, v.a. in strukturschwachen Gebieten, bestehen bleiben. Privatbanken und teils sogar schon Sparkassen ziehen sich aus dem ländlichen Raum zurück. Die Bundesregierung muss die Banken zwingen, genügend Filialen zu unterhalten.

Bankangestellte sollten so bezahlt werden, dass sie im Interesse der Kunden handeln und ihnen keine Geschäfte verkaufen, von denen nur die Bank profitiert. Die Vergütung der Banker sollte im Hinblick auf die Beratung keine falschen Anreize bieten. Auch muss völlig transparent sein, was die Bank an einer Beratung und einem Geschäft an Provision verdient.

Finanzinnovationen prüfen

Der Krise an den Finanzmärkten ging ein starkes Wachstum des Finanzsektors voraus, sowohl in absoluten Zahlen, als auch bezogen auf ihren Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung. Viele der neuen Produkte, durch die dieses Wachstum erreicht wurde, haben aber keinen nachhaltigen volkswirtschaftlichen Nutzen gestiftet, sondern, ganz im Gegenteil, der Gesellschaft schweren Schaden zugefügt. Paul Volcker, ehemaliger Präsident der US-amerikanischen Notenbank FED, hat dies in einem im Dezember 2009 in der Times erschienen Artikel pointiert auf die Formel gebracht: „Die Finanzinnovationen des letzten Vierteljahrhunderts haben keinen sozialen und ökonomischen Gewinn gebracht – mit einer Ausnahme: dem Geldautomaten.“

Der Umbau des Finanzsektors muss deshalb einhergehen mit einer starken Schrumpfung, bis er wieder eine Größe erreicht hat, die volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Wie in vielen anderen Wirtschaftssektoren auch, sollten Finanzprodukte in Zukunft stärker im Vorhinein auf ihre Gefahren geprüft und dann erst zugelassen werden. Soweit eine Prüfung nicht möglich ist, gilt das Vorsichtsprinzip, sprich das Produkt darf nicht auf den Markt.

Verbriefungen mäßigen

Die exzessive Verbriefung von Schrottkrediten (subprime) war der Kern der Finanzkrise. Dass diese Kredite überhaupt ausgegeben wurden, war der Profitgier der Banken und Kreditnehmer geschuldet. Immer wieder wird behauptet, dass die Regierung Clinton die Banken aus sozialpolitischen Motiven zur laxen Kreditvergabe gedrängt und damit die Schrottkredite verursacht habe. Aber die Statistiken zeigen, dass die schlechten Kredite gerade nicht von öffentlicher Seite vergeben wurden, sondern von privaten Kreditgebern. Diese Schrottkredite wurden mithilfe von Verbriefungen in die ganze Welt weiterverkauft. Dabei haben sich deutsche Banken in besonderem Maße verspekuliert. Gemessen an der Wirtschaftsgröße hatte Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern den höchsten Anteil an Schrottpapieren.

Die makroökonomische Logik von Verbriefungen ist generell fragwürdig. Risiken sollen damit angeblich gestreut werden, um dann das Kreditvolumen insgesamt ausweiten zu können. Doch offensichtlich hat weder die Risikostreuung funktioniert, noch hat sich die Kreditausweitung als nachhaltig erwiesen. Deshalb dürfen Kredit und Risiko nicht im Zuge sogenannter synthetischer Verbriefungen getrennt werden.

Kredit-Forderungen als solche sollen weiterhin verkauft werden können, solange der Kreditnehmer informiert und einverstanden ist. Eine einmalige Verbriefung zur Bündelung von Krediten kann weiterhin möglich sein, aber es dürfen keine Tranchen mit unterschiedlichen Risikoklassen gebildet werden. Auch darf keine Wiederverbriefung zulässig sein, weil sonst Risiken nicht mehr erkannt werden können. Bei der einmaligen Verbriefung muss zudem ein hoher Eigenanteil, z.B. die Hälfte, in den eigenen Bilanzen bleiben, weil sonst das Risikobewusstsein zu sehr schwindet. Die jetzt in der EU und Deutschland beschlossenen 5 bzw. 10 Prozent sind lächerlich gering. 5 Prozent sind in der Regel ohnehin nicht veräußerbar und 10 Prozent werden die nächste Krise nicht verhindern.

Derivate kontrollieren und begrenzen

Derivate gehören heute zum Standardgeschäft von Banken. Jahrzehntlang wuchs ihr Umfang abseits jeder echten Regulierung, bis es zur Krise kam. Wie Gary Gensler, Chef der US-Behörde CFTC, sagte, standen die außerbörslichen Derivate „im Herzen der Krise“. Das mindeste wäre deshalb, alle diese Geschäfte auf Börsen oder Clearing-Plattformen zu bringen; sollte dies international nicht geschehen, sollten deutsche Banken keinen Zugang zu diesem Geschäft haben.

Doch die Debatte über den ökonomischen Nutzen von Derivaten steht gerade erst am Anfang. Bis heute gibt es keinen überzeugenden makroökonomischen Nachweis der Sinnhaftigkeit eines massenhaften Gebrauchs von Derivaten. Ihre heutige Verbreitung, vor allem im Zusammenhang mit Währungs- und Zinsgeschäften, bleibt ein gigantisches Casino, in dem auf Preis- und Kursveränderungen gewettet wird. Selbst wenn dies in gewissen Umfang nötig sein mag, lenkt die Konzentration auf diese Art Absicherung doch nur immer mehr ökonomische Ressourcen in unproduktive Tätigkeit. Zudem ist klar, wer die Hauptgewinner dieser Entwicklung sind: die Banken und andere Finanzakteure.

Dem Derivategeschäft sollte endlich Einhalt geboten werden. Dies gilt insbesondere für Kreditderivate und Rohstoffderivate und für alle Derivate, denen kein eigenes Absicherungsinteresse (Hedging) zugrunde liegt. In den Rohstoffmärkten sollten keine Banken und keine von ihnen aufgelegte Indexfonds zugelassen sein, oder zumindest muss ihre Tätigkeit strikt begrenzt bleiben.

Eigenkapital verbessern

Über Verbriefungen und Derivate erreichten die Banken einen selbstzerstörerischen Grad

an Verschuldung. Dabei waren die deutschen Banken weltmeisterlich: Schätzungen gehen davon aus, dass sie es mit ihrer Verschuldung bis zum mehrfachen der US-Banken getrieben haben. Der Verschuldungsgrad muss deshalb wieder stark zurückgehen. Alle Geschäfte müssen ausreichend mit Eigenkapital abgesichert sein.

Die Beschlüsse zur Bankenregulierung des Baseler Bankenausschusses (Basel-III) zur Erhöhung der Kapitalbasis, zum risikoärmeren Kapitalrahmen und zu einer Verschuldungsgrenze (*leverage ratio*) vom Juli sind richtig. Die deutschen Regulierer haben jedoch bei den Beratungen zu Basel-III offen zugegeben, sich als Vertreter der deutschen Banken zu verstehen. Dies muss ein Ende haben. Bisher wurde außerdem nur die Erhöhung des Eigenkapitals auf bis zu 13 % konkretisiert. Beschlüsse zur *leverage ratio* und zur gesonderten Behandlung von systemrelevanten Banken fehlen bisher. Problematisch ist auch, dass die Banken weiterhin mit eigenen Risikomodellen ihre Risiken herunterrechnen und so das Eigenkapital minimieren können. Die Reduzierung des Eigenkapitals durch diese Praxis hat sich als falscher Weg erwiesen, deshalb sollte man wieder zur früher üblichen Risikobewertung zurückkehren.

Neben die momentan übliche Mindestreserve auf die Passivseite der Bilanz sollte auch eine Reserve auf die Aktivseite treten. Dies hätte den Vorteil, dass man genauer steuern könnte, welche Art von Geschäften mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Bestimmte Branchen oder Arten von Geschäften könnten ökonomisch gefördert oder gebremst werden.

Eigenhandel abschaffen

Auch der Umstand, dass Banken nicht mehr für Kunden, sondern auf eigene Rechnung handeln, hat zur Krise beigetragen. Eigenhandel der Banken schafft immer Interessenkonflikte, die sich in der Praxis nie regulieren lassen. Der Wirtschaftshistoriker Harold James schrieb dazu: „Geldhäuser besitzen immer Informationsvorteile: Die Bank weiß mehr über den Kredit, der vergeben wird, als die Kreditnehmer oder die Anleger.“ Dieser Vorteil verstärkt sich dann noch beim Handel mit Kreditderivaten. Der Eigenhandel zwischen den Banken bläht außerdem die Finanzmärkte über das ökonomisch sinnvolle Maß hinaus auf und sorgt für eine starke Vernetzung zwischen den Banken, die sich – mehr noch als die Größe – in der Krise als verhängnisvoll erwiesen hat. Der Finanzsektor soll deshalb wieder eine Mittlerfunktion haben, Banken sollen mit ihren Kunden Geschäfte machen, nicht mit anderen Banken.

Großbanken zerschlagen

Die Größe und Vernetzung der Banken hat in den vergangenen Jahrzehnten ständig zugenommen. Die Folge war, dass Bankenrettungspakete in der Krise unausweichlich wurden, weil eine Pleite der zu rettenden Institute für die Wirtschaft derart gravierende Folgen hätte, dass eine Rettung angeblich wesentlich billiger gekommen sei. Für Großbanken bedeutet eine solche Politik, dass sie nahezu jedes Risiko eingehen können, weil sie wissen, dass sie mit Steuergeldern gerettet werden würden, wenn etwas schief geht. Attac fordert daher, dass Banken, die im Finanzsystem eine derart gewichtige Stellung einnehmen, dass ihr Konkurs gravierende Probleme für die gesamte Wirtschaft mit sich bringen würde, zerschlagen werden müssen. Zugleich muss das Wachstum von Banken ein Ende haben, indem Fusionen zukünftig einer viel strengeren Kartellaufsicht unterliegen.

Dabei diskutieren wir noch, ob es durch einen kontrollierten Konkurs auch möglich ist, größere Banken so abzuwickeln, dass durch eine Pleite weder das Wirtschaftssystem insgesamt in Mitleidenschaft gezogen wird, noch der Steuerzahler einspringen muss. In jedem Fall muss das Bankensystem und das Konkursrecht für Banken in Zukunft so konstruiert sein, dass sich kein Institut mehr sicher sein darf, im Notfall durch Steuergelder

gerettet zu werden, weil der volkswirtschaftliche Schaden eines Konkurses den einer Rettung bei weitem übertrifft. Auch die Einrichtung von sogenannten Bad Banks, in die schlechte Papiere ausgelagert werden, darf niemals dazu führen, dass die öffentliche Hand die Verluste übernimmt, während die privaten Anteilseigner und Investoren die Gewinne aus dem verbleibenden guten Geschäft erhalten.

Geschäfts- und Investmentbanking trennen

Die aktuelle Krise ist in Deutschland vor allem eine Krise des Investmentbanking. In den USA gab es aus ähnlichen Erfahrungen heraus über den Glass-Steagall-Act lange Zeit ein Trennbankensystem, bei dem sich jede Bank entscheiden musste, ob sie Investmentbank oder Geschäftsbank sein wollte. Erst durch die zahlreichen Deregulierungsmaßnahmen, die in die aktuelle Krise geführt haben, wurde diese bewährte Trennung im Lauf der 1990er Jahre aufgehoben. Gäbe es bei uns diese Trennung, wären Geschäftsbanken, deren Aufgabe es vor allem ist, die Sparguthaben der Bürger zu verwalten und die Wirtschaft mit Kredit zu versorgen, weit weniger betroffen. Durch eine derartige Aufspaltung des Bankensystems würde das Bankensystem nicht nur stabiler werden, es hätte auch den Nebeneffekt, dass alle Großbanken, die aktuell als so groß gelten, dass man sie nicht scheitern lassen darf, zerschlagen werden würden.

Aufsicht stärken

Die Krise hat gezeigt, dass Regulierung einen Unterschied machen kann. Länder mit guter Regulierung sind deutlich besser durch die Krise gekommen. Deshalb müssen die Bemühungen um eine strenge und durchsetzungsfähige Aufsicht weitergehen. Die Aufsicht darf ihre Rolle dabei nicht darin sehen, die Finanzbranche möglichst frei walten zu lassen, sondern muss sich als echte Kontrollinstanz im Interesse der BürgerInnen verstehen. Die Bundesregierung hatte mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht vom letzten Jahr sinnvolle Schritte eingeleitet. Da sich die Banken aber in ihren Geschäften kaum verändert haben, muss die Aufsicht noch weiter gestärkt werden.

Die Aufsicht muss jedoch auch immer so international sein wie die Banken es sind. Ein Eingreifen darf nicht noch einmal wie im Fall der Depfa an der Zuständigkeit scheitern. Die Europäisierung der Aufsicht, wo nötig, bleibt deshalb das Mindeste. Die Beschlüsse in der EU zur Errichtung von europäischen Aufsichtsbehörden sind deshalb zu begrüßen. Sobald Banken international tätig sind, muss die Aufsicht aber auch global sein, zumindest müssen sich die relevanten Behörden vernetzen und dafür sorgen, dass Banken keine Regulierungsunterschiede zum Nachteil der Staaten und der Bevölkerung ausnützen können. Regelfreie Zonen darf es nicht geben.

Regulierungslücken schließen

Die Nutzung von Steuer- und Regulierungsoasen durch die Banken trug auch stark zur Krise bei. Banken muss es deshalb verboten werden, über Zweck- und Tochtergesellschaften in Steueroasen tätig zu sein. Natürlich muss zugleich eine ernstzunehmende Liste von Oasen von der Bundesregierung vorgelegt werden. Momentan erklärt die Regierung, es gebe gar keine solchen, denn sie legt den schwachen OECD-Standard in Steuerfragen zugrunde und sogar die bloße Bereitschaft zur Umsetzung reicht schon, um nicht mehr als Steueroase zu gelten. Damit muss Schluss sein. Das Gesetz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung muss verschärft und dann konsequent angewandt werden.

Die Bilanz muss der Ort sein, wo alle Geschäfte einer Bank zusammengeführt werden. Die deutschen Banken waren bis zur Krise Weltmeister in der Bilanzbeschönigung. Geschäfte wurden über Zweckgesellschaften und mit Bilanztricks aus der Bilanz geschoben, um so noch mehr riskante Geschäfte machen zu können. Dies ist einer der Gründe, warum

deutsche Banken so stark von der Krise betroffen sind. Deshalb müssen wieder ausnahmslos alle Geschäfte in der Bilanz auftauchen, inklusive aller Töchter. Zweckgesellschaften sollten grundsätzlich verboten sein.

Besteuerung anheben

Der Bankensektor ist heute bei seinen Geschäften durch die Mehrwertsteuerbefreiung, durch günstige Bilanzierungsmöglichkeiten und durch den Wissensvorteil innerhalb des Systems steuerlich sehr gut gestellt und streicht entsprechend hohe Gewinne ein. Der Steuerexperte der OECD Jeffrey Owens schätzt, dass allein durch einen besseren Vollzug bestehender Gesetze viele Milliarden von den Banken geholt werden könnte. Die Banken müssen wieder ausreichend zur Kasse gebeten werden, über gesetzliche Verschärfungen und über die beschlossene Bankenabgabe und zusätzlich über eine Finanztransaktionssteuer.

Vergütung verbessern

Es ist inzwischen Konsens, dass die Vergütungen und Boni der Banker ein Grund für ihre fatalen Geschäfte waren. Diese Vergütungen sind ein doppelter Skandal: sie sind ein moralischer Skandal, weil dadurch, besonders in Zeiten stagnierender Durchschnittsreallöhne, die gesellschaftlicher Gleichheit erodiert. Und ein ökonomischer Skandal, weil sie nicht einmal mit irgendeiner Leistung einhergehen, sondern umgekehrt mit dem völligen Versagen der Banken.

Die Begrenzung und Regulierung der Boni und Gehälter ist moralisch und ökonomisch geboten. Das Versagen der Banker muss mit einer Umkehr bei ihren Gehältern einhergehen, wenn wir nicht ein Zerbrechen der Gesellschaft und eine erneute Krise durch falsche Anreize riskieren wollen. Boni und Gehälter müssen an die langfristige und tatsächliche Leistung eines Unternehmens und einer Person gebunden werden und dürfen ein gewisses Maß nicht überschreiten. Deutschland soll deshalb die beschlossene EU-Gesetzgebung nicht nur minimal erfüllen, sondern darüber hinausgehend die Bezahlung der deutschen Banker begrenzen.