

Finanzmarktkrise - die Konstruktionsfehler im Bankensystem

Transparenz und gesamtwirtschaftliche Normalität

Die gegenwärtige Finanzmarktkrise wirft erneut die Frage auf, was wirtschaftliche Normalität ist. Wieder einmal hat sich gezeigt, dass hierzu über viele Jahre hinweg falsche Vorstellungen geherrscht hatten, und wieder einmal konnten sich in dieser Zeit fundamentale Fehltritte in wirtschaftspolitischen Fragen festigen. So wurde die der Krise vorangehende Hochkonjunktur fast durchweg als Erfolg von Reformen missdeutet, die den Marktmechanismus zunehmend sich selbst überließen. Dies war die Hauptursache dafür, dass nicht ernsthaft nach Krisenanzeichen gesucht und dass daher auch die so genannte Fachwelt von der Krise völlig überrascht wurde. Man hatte nicht verstanden, dass - unter den bestehenden Rahmenbedingungen des Wirtschaftens - die Krise der überfällige Ausgleich langfristiger Normalität war.

Ganz falsch waren die auf Marktvertrauen gegründeten Reformen natürlich nicht gewesen. Richtig daran war immerhin die Einsicht in die wirtschaftliche Inkompetenz des Staates. Dass mit solchen Reformen aber Wirtschaftskrisen ein für allemal vorgebeugt und hohe Arbeitslosigkeit ein für allemal überwunden wäre, war ein eklatantes kollektives Fehltritt. Eine Krise wie die gegenwärtige ist intellektuell erst bewältigt, wenn solche jahrzehntelang gewachse-

nen wirtschaftspolitischen Grundüberzeugungen gründlich revidiert sind. Hierfür dürften allerdings die Erfahrungen auch einer so schweren Wirtschaftskrise wie der gegenwärtigen kaum ausreichen. Bisher wenigstens gilt es schon als Erfolg, wenn die schlimmsten der in der Weltwirtschaftskrise, d.h. vor mittlerweile acht Jahrzehnten, begangenen wirtschaftspolitischen Fehler vermieden werden.

Immerhin waren einige notwendige Schlussfolgerungen aus der aktuellen Krise tendenziell unstrittig. Tendenziell einzig war man sich vor allem in der berechtigten Forderung nach höherer Transparenz des Finanzmarktgeschehens. Die Krise hat zumindest die Einsicht gestärkt, dass Finanzmärkte nicht von allein genügend Transparenz hervorbringen, um rationales Wirtschaften zu gewährleisten. Sie tun dies nicht, weil zu viele Marktakteure von Intransparenz profitieren, und sie tun es auch deswegen nicht, weil das Marktgeschehen zunehmend komplizierter, die gehandelten Produkte zunehmend komplexer und bestehende Risiken zunehmend schwerer durchschaubar geworden sind. Umso dringlicher wäre eine wirklich kompetente staatliche Regulierung, die zu größtmöglicher Transparenz von Markttransaktionen verpflichtet, und zwar auf den Finanzmärkten wie im Marktgeschehen allgemein. Hierfür bedürfte es zuallererst eines Staates,

der solch hohes Maß an Transparenz schaffen könnte und es auch wirklich wollte. Eben hieran aber fehlt es.

Transparenz lässt sich durch Gesetze und Verordnungen fördern. Der Gesetzgeber kann beispielsweise transparenzstiftende Vertragsklauseln vorschreiben, und er kann diejenigen härter bestrafen, die Vertragspartnern vorsätzlich oder fahrlässig Risiken eines Geschäftes unterschlagen. Gesetzliche Vorschriften könnten ein Mehr an Transparenz aber auch durch veränderte wirtschaftliche Anreize schaffen. So könnten beispielsweise Gehalts- und Bonussysteme für Manager zur Regel gemacht werden, bei denen diese sich durch eine möglichst vollständige und frühestmögliche Offenlegung von Risiken nicht selbst schaden würden. Managern könnte z.B. auch der Handel mit Anteilen am eigenen Unternehmen untersagt werden, solange ihr eigenes Informationsgebaren noch Einfluss auf den Marktwert dieser Anteile hat. Um künftigen Krisen vorzubeugen, müssten solche und ähnliche Gebote, Verbote und Anreize in einem Ausmaß geschaffen und verschärft werden, das die bestehende Wirtschaftsordnung grundlegend verändert. Die Einsicht in die Notwendigkeit - oder zumindest die Zweckmäßigkeit - so tiefgreifender Einschnitte steht allerdings noch ganz am Anfang.

Banken als systemisches Risiko

Transparenz ist für das krisenfreie Funktionieren einer Marktwirtschaft elementar, aber neben Intransparenz gibt es natürlich weitere mögliche Krisenursachen. Zur Krisenvermeidung gehört ein Bankensystem, das jederzeit für einen reibungslosen Zahlungsverkehr sorgt und darüber hinaus eine

Mindestversorgung der Wirtschaft mit Krediten gewährleistet. Ein krisensicheres Bankwesen ist daher für die Bürger nicht weniger wichtig als etwa eine verlässliche Polizei, eine verlässliche Justiz, eine verlässliche Energieversorgung oder ein verlässliches Gesundheitssystem. Regulierung und Kontrolle sollten daher im Bankwesen ebenso hohe politische Priorität haben und ebenso konsequent und kompetent betrieben werden wie in den anderen Bereichen staatlicher Daseinsvorsorge. Die aktuelle Krise hat indes gezeigt, dass bisher von kaum einem wirtschaftlich hoch entwickelten Staat ein entsprechend hoch entwickeltes und kompetent reguliertes Bankensystem geschaffen worden war.

In der aktuellen Krise haben Regierungen und Zentralbanken sich einem drohenden Kollaps des Bankensystems mit hohem Einsatz entgegengestellt. Die zutreffende Diagnose war, dass die Insolvenz zumindest größerer Banken verhindert werden musste, um Gefahren für das Finanzsystem als ganzes abzuwenden, die Gefahr insbesondere, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Bankwesen und das Vertrauen der Banken untereinander massiv erschüttert werden. Ohne solches Vertrauen werden Zahlungen zurückgehalten, Kredite nicht gewährt und Sicherheiten nicht anerkannt und wird damit der gesamte Wirtschaftskreislauf schwer behindert. Banken, deren Kollaps so schwerwiegende Folgen hätte, gelten daher zu Recht als ein so genanntes systemisches Risiko.

Zu Hilfsmaßnahmen für Banken kann ein Staat sich auch dann genötigt sehen, wenn diese noch nicht unmittelbar existenzgefährdet sind. Eine Gefahr für die Wirtschaft entsteht schon, wenn das

Eigenkapital von Banken aufgrund von Risikoereignissen stark erodiert, neues Eigenkapital aber von privaten Anlegern allenfalls schleppend zur Verfügung gestellt wird. Zu solchen Eigenkapitalengpässen kommt es insbesondere dann, wenn Banken es zuvor an Risikotransparenz haben fehlen lassen und wenn potentielle Anteilseigner daher Wertverluste aufgrund verschwiegener oder verkannter Altrisiken befürchten. Solches Misstrauen lässt sich nicht kurzfristig ausräumen. Anhaltender Eigenkapitalmangel aber kann Banken dazu zwingen, die Kreditvergabe erheblich einzuschränken und damit eine so genannte Kreditklemme auszulösen. Auch in solchem Fall kann wiederum nur der Staat Abhilfe schaffen, indem er nämlich selbst Banken jenes Eigenkapital zuführt, das private Anleger sich nicht zu geben trauen.

Weil aber Banken, insbesondere den größeren unter ihnen, eine solche Schlüsselrolle für Zahlungsverkehr und Kreditwesen zukommt, weil sie also ein systemisches Risiko darstellen, sind sie auch in der komfortablen Lage, im Krisenfall Hilfen vom Staat verlangen zu können. Ein systemisches Risiko zu sein ist für eine Bank die Garantie dafür, dass der Staat ihr in der Not mit Garantien und mit Geld zur Seite steht. Dies wiederum kann den Bankensektor insgesamt zu einem leichtsinnigen Geschäftsgebaren verleiten, wie es sich in der aktuellen Krise offenbart hat. Und weil dies einen großen Teil des gesamten Bankensektors betrifft, kann der Zwang zur Krisenintervention selbst den Staat an die Grenze seiner finanziellen Belastbarkeit bringen. Um in einer Krise des gegenwärtigen Ausmaßes Banken hinreichend liquide zu halten, müssen manche Staaten sich in einem

Maße verschulden, das vorher zu Recht als ganz und gar unverantwortlich gegolten hätte.

Neukonzipierung des Bankensystems

Dass Banken so undurchsichtig und so leichtsinnig agieren und dennoch den Staat zu so enormen Hilfsmaßnahmen nötigen können, ist ein offensichtlicher Systemfehler. Einen solchen Systemfehler zu beklagen wäre müßig, wenn er unvermeidlich wäre. Dieser Fehler aber ist behebbbar. Das Problem entsteht nämlich nicht schon deswegen, weil die Wirtschaft im Allgemeinen und die Kreditvergabe im Besonderen risikobehaftet sind. Es entsteht allein dadurch, dass systemisch relevante Banken in der bestehenden Wirtschaftsordnung große Risiken eingehen können, die ihre Eigenkapitalbasis gefährden.

Würde dies unterbunden, würden also systemisch relevante Banken gezwungen, sich auf zweifelsfrei risikoarme Geschäfte zu beschränken, dann würden der Gesamtwirtschaft keine unüberschaubaren Risiken vom Finanzsektor her mehr drohen.

Natürlich wären Banken, die sich jeglicher Gefährdungen ihrer Eigenkapitalbasis enthalten müssten, ein anderer Unternehmenstyp als die herkömmlichen. Dennoch ließe sich ein faktisch risikofreier Bankensektor durch eine einfache staatliche Regelung schaffen. Die einfache Regel wäre, dass die systemtragenden und die sonstigen Funktionen des Bankenwesens von verschiedenen Unternehmen wahrgenommen werden. Es müsste verschiedenerlei Banken geben, die in verschiedenen Risikoklassen operieren, wobei Banken mit der höchsten systemischen

Relevanz sich auf die niedrigste Risikoklasse zu beschränken hätten.

Herkömmliche Banken vereinigen unter ihrem Dach Funktionen, die sehr unterschiedlichen Risikokategorien zugehören. Dies tun natürlich besonders die so genannten Universalbanken, wie sie in den meisten europäischen Staaten üblich sind. Universalbanken wickeln Zahlungsverkehr ab, sie sind Kreditgeber für Unternehmen, Staat und Private, und sie handeln mit Wertpapieren und Unternehmensbeteiligungen. Darüber hinaus verwalten sie auf eigene und auf fremde Rechnung Vermögen. Kapitalschwund und Insolvenz drohen den Banken am wenigsten in ihrer Eigenschaft als Zahlungsverkehrsbanken, und sie drohen ihnen auch nicht als Kreditgebern für erstklassig besicherte Kredite an erstklassige Schuldner. Gefahr droht Banken allein durch schwach besicherte Ausleihungen und riskante Unternehmensbeteiligungen.

In einer komplexen und dynamischen, von raschem Wandel geprägten Wirtschaft sind stark risikobelastete Geschäfte natürlich alltäglich. Diese Risiken als solche bergen aber keine ernste gesamtwirtschaftliche Krisengefahr, solange sie sich nicht bei systemisch relevanten Banken zusammenballen. Sie sind für die Wirtschaft als ganze nicht gefährlicher als etwa die abrupten Schwankungen der Aktienkurse und die damit verbundenen Vermögensgewinne und -verluste in zurückliegenden Konjunkturzyklen. Eine ernste Krisengefahr für die Gesamtwirtschaft wird hieraus erst dadurch, dass bei Banken die systemisch relevanten Funktionsbereiche für die stärker risikobehafteten Funktionsbereiche mithaften. Eben hierin liegt der grundlegende Fehler des bestehen-

den Systems. Dieser wäre behoben, wenn den im systemisch relevanten Teil des Finanzsektors tätigen Banken alle anderweitigen Geschäfte untersagt wären.

Der Staat könnte zu diesem Zweck den Bankensektor beispielsweise in drei Arten von Bankinstituten aufteilen: Zahlungsverkehrsbanken, Kreditbanken und Beteiligungsbanken, wobei unter Beteiligungen Kapital- und auch Risikobeteiligungen zu verstehen wären. Dies wäre zwar eine grobe Einteilung in Risikoklassen, die mancherlei fließende Übergänge ignoriert, aber prinzipiell würde eine solche Dreigliederung den Erfordernissen gesamtwirtschaftlicher Krisenprävention gerecht.

Mit einer solchen Gliederung des Bankensystems könnte eine entsprechende Gliederung der staatlichen Einlagensicherung einhergehen. Für Einlagen bei den - ohnehin faktisch ungefährdeten - Banken der ersten Kategorie könnte eine uneingeschränkte staatliche Garantie gegeben werden. Damit wäre sichergestellt, dass dieser Bankensektor selbst im schlimmsten denkbaren Fall nicht von Vertrauenskrisen betroffen wäre. Für die zweite Bankenategorie, Banken also, die erstklassig besicherte Kredite vergeben, könnte die staatliche Einlagensicherung eingeschränkte Garantien geben, also eine prozentuale Risikobeteiligung von Bankengläubigern vorsehen. Für die dritte Kategorie schließlich, die Kategorie der Risikobanken, sollten und dürften keinerlei staatliche Einlagensicherungen gewährt werden. Umso wichtiger wäre dann allerdings, dass gerade in diesem Bereich ein denkbar hohes Maß an Risikotransparenz vorgeschrieben und dass diese durch äußerst

strenge staatliche Kontrollen auch in der Praxis sichergestellt wird.

Ein solches dreigliedriges Bankensystem hätte gegenüber dem bestehenden natürlich nicht nur Vorteile. Es würde Risikotransparenz schaffen und Krisengefahren minimieren, aber es würde auch den administrativen Aufwand im Bankensystem erhöhen. Synergieeffekte und damit Kostenersparnisse eines Universalbankensystems gingen in einem solchen System verloren, und zwar selbst dann, wenn Banken verschiedener Risikoklassen administrativ eng miteinander kooperieren dürften. Ganz umsonst wäre diese Art gesamtwirtschaftlicher Krisenprävention daher nicht zu haben. Der erhöhte administrative Aufwand wäre aber ein geringer Preis dafür, dass systemischen Risiken gründlich vorgebeugt wäre.

Historische Erfahrungen

Wie sorgfältig die systemisch relevanten Bankinstitute von anderen abgegrenzt und wie akribisch sie auch staatlich kontrolliert werden müssten, haben die jüngsten Ereignisse im amerikanischen Bankwesen deutlich gemacht. In den USA war zwar u.a. der Hochrisikobereich des Investmentbanking lange durch staatliche Regulierung vom übrigen Bankwesen getrennt gewesen und waren die meisten Banken daher keine Universalbanken. Dennoch zeigte sich gerade in der jüngsten Krise, dass der systemisch relevante Teil des Bankwesens dadurch keineswegs hinreichend gesichert war. Eigenkapitalschwund und Vertrauensverlust bedrohten vielmehr das Bankwesen als ganzes. Spätestens die gegenwärtige Krise hätte daher in den USA Anlass sein sollen, eine wirklich konsequente Trennung zwischen systemisch relevanten und anderen Be-

reichen des Bankwesens vorzunehmen, als sie je bestanden hatte. Statt dessen wurde die Krise zum Anlass für genau gegenteilige Schritte genommen. Der Staat half, Hochrisikobanken mit weniger risikobelasteten Banken zu verschmelzen, in der Erwartung, dass dann Verluste des einen durch Gewinne des anderen Unternehmensbereiches kompensiert würden. Damit aber wurde das systemische Risiko nicht verringert, sondern im Gegenteil weiter erhöht. Auch fusionierte große Universalbanken nämlich waren von Kapitalerosion und Insolvenz bedroht, wodurch der staatliche Interventionsbedarf noch ausgeweitet wurde.

Dieser ungewollte Verlauf sollte im Nachhinein zu der Einsicht führen, dass der Staat sich auf die Abspaltung und Rettung des wirklich systemisch relevanten Teils des Bankwesens hätte beschränken sollen. Dann wäre es zwar in den Hochrisikobereichen zu einem sektoralen Crash gekommen, aber dieser begrenzte Crash wäre ein kleineres Übel gewesen als eine lange verschleppte Krise. Er hätte Illusionen viel rascher zerstört und eben dadurch die Voraussetzungen für eine viel zügigere wirtschaftliche Normalisierung geschaffen.

Wer schafft und wer reguliert ein reformiertes Bankenwesen?

Wann, wo und ob je genügend politischer Mut aufkommen wird, um den Finanzsektor nach dem Grad systemischer Relevanz aufspalten zu wollen, ist natürlich höchst ungewiss. Erschwert wird ein solcher Schritt noch dadurch, dass er die Frage der politischen Zuständigkeit neu aufwerfen würde. Zu klären wäre, welche politische Instanz für die Neuordnung des Bankwesens zuständig sein, Verhaltensregeln hierfür

aufstellen, Banken beaufsichtigen und äußerstenfalls die Kontrolle über einzelne Banken übernehmen sollte. Für fachliche Kompetenz bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wäre in der bestehenden Staatsordnung am besten gesorgt, wenn die ausschließliche Zuständigkeit hierfür bei Zentralbanken angesiedelt würde. Noch besser wäre es natürlich, wenn die Gesamtzuständigkeit für Zentralbankwesen und Finanzmarktkontrolle bei einer neokratischen Staatssparte läge. Dies wäre auch die beste Voraussetzung dafür, dass zumindest auf längere Sicht kompetente sup-

rastaatliche Institutionen entwickelt werden, die eine globale Kontrolle über die systemisch relevanten Finanzmärkte ausüben. Erst wenn all diese Voraussetzungen geschaffen wären, könnte sich auch eine klare Vorstellung von wirtschaftlicher Normalität durchsetzen und würden demzufolge wirtschaftspolitische Ziele, Erfolge und Misserfolge viel rationaler als in der Vergangenheit diskutiert.¹

02 - 2009

www.reformforum-neopolis.de

¹ S. hierzu und zu verwandten Problemen auch die weiteren Beiträge zur Finanzmarktkrise in www.reformforum-neopolis.de, insbesondere:

- Finanzmarktkrise und Wirtschaftszyklus – die Kurzanalyse
- Finanzmarktkrise – die Gesamtanalyse
- Finanzmarktkrise und Beschäftigung
- Finanzmarktkrise – die Konzeptionsfehler der Geldpolitik (in Vorbereitung)
- Finanzmarktkrise – theoretische Grundlagen (in Vorbereitung)
- Auch in der Wirtschaft: Überforderung als Systemfehler (in Vorbereitung)
- Staatsfinanzen und Neokratie