

Gute Bank – Schlechte Bank

Kann ein Trennbankensystem Finanzkrisen verhindern?

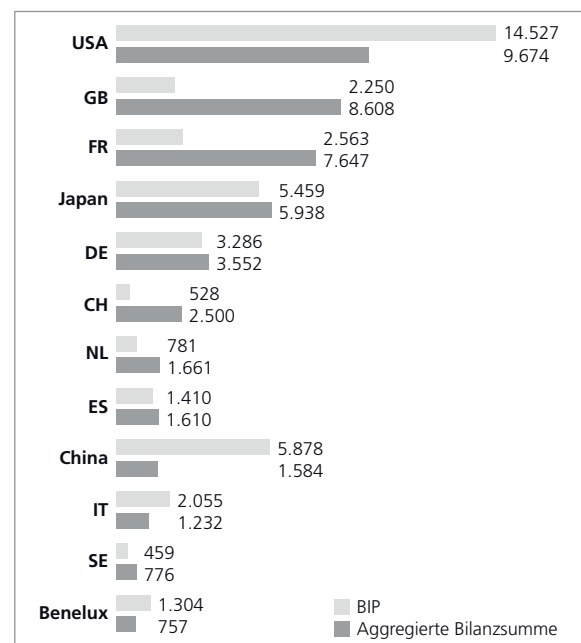
ALEXANDRA BRZEZINSKI/JOHANNES TIEFENSEE

März 2012

Leichtfertig wird die Krise, die als Krise des internationalen Banken- und Finanzsystems begann, zu einer Währungskrise beziehungsweise zur sogenannten Eurokrise stilisiert. Die Schuld wird allein Staaten zugeschoben, die, vermeintlich vom Schlendrian getrieben, über ihre Verhältnisse leben. Staatsschulden werden so zur alleinigen Ursache der Vertrauenskrise. Dabei war insbesondere in Spanien und Irland nicht die öffentliche, sondern die private Verschuldung problematisch. Obwohl sich nicht einmal mehr die Banken untereinander vertrauen, stellt die Politik ihr Vertrauen in das Bankensystem nicht in Frage. Dabei hätte sie hierfür längst die Unterstützung nicht nur einer inzwischen weltweit protestierenden Bewegung, die den Glauben in die Marktkräfte hinterfragt. So stellen Ökonomen wie der Chef des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts Thomas Straubhaar fest: »Seit der Lehman-Krise glaube ich nicht mehr, dass Finanzmärkte effizient funktionieren und nur in seltenen Fällen irren. Im Gegenteil: Marktversagen ist die Regel, nicht die Ausnahme.«¹ Das aktuelle Krisenmanagement setzt jedoch fast ausschließlich bei den Staatsschulden an und nicht am instabilen Banken- und Finanzmarktsystem. Die Banken vertrauen sich untereinander nicht mehr, weil sie die Risikotragfähigkeit der Konkurrenz nicht einzuschätzen vermögen. Deshalb kommen die Milliarden, die die Europäische Zentralbank (EZB) in den Markt pumpt, nicht in der Realwirtschaft an, sondern werden von den Banken postwendend wieder bei der EZB geparkt. Die so genannte *too-big-to-fail*-Problematik spielt eine gewichtige Rolle: Banken sind so groß, dass es zu riskant ist, sie nicht zu retten (siehe Grafik). Zwischen 1990 und 2010 hat sich das Volumen der globalen Kapitalmarktgeschäfte vom Siebenfachen auf das 26-fache des Welt-Bruttoin-

landsprodukts aufgebläht². Gleichzeitig wuchs die Größe und Vernetzung der Akteure untereinander. Mit der aus Größe und Vernetzungsgrad erwachsenen Systemrelevanz von Banken aber lässt sich die Politik erpressen. Seit Ausbruch der Krise werden so Beschlüsse im Hinblick darauf gefasst, was der Finanzsektor verkraftet und nicht etwa die Wirtschafts- und Sozialsysteme der Not leidenden Staaten.

Aggregierte Bilanzsumme systemrelevanter Banken ausgewählter Länder weltweit im Vergleich zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (in Milliarden US-Dollar)



Quelle: IWF, Thomson Reuters

1. Straubhaar, Thomas (2011): Interview in: Der Tagesspiegel vom 22.08.2011. Abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/interview-straubhaar-der-euro-ist-ein-bund-fuer-die-ewigkeit/4525032.html>

2. Weltbank, BIZ

Anstatt den Finanzsektor grundlegend zu reformieren, werden Staaten rigiden Sparprogrammen unterworfen, die die Realwirtschaft in die Rezession stürzen, soziale Ungleichgewichte verstärken und das Vertrauen in die Demokratie erschüttern. Aber die Politik scheint nur noch auf die Staaten selbst Einfluss zu haben. Die Banken und Finanzmärkte hingegen haben sich ihrem Einfluss entzogen. Aus Angst vor dem Zusammenbruch des Systems wird lieber weiter gerettet als kernsaniert. Die Ursache der Krise in einem instabilen Banken- und Finanzsystem ist aber nicht nur ein historischer Fakt, sondern sollte auch Ausgangspunkt der Überlegungen für grundlegende Reformen im Finanzsektor sein. Sigmar Gabriel hat das unlängst folgendermaßen formuliert: »Richtig wäre eine Trennung von Investmentbanking und Geschäftsbanken. (...) Ich möchte, dass beim Geschäftsfeld des Investmentbanking ein ganz großes Schild an der Tür steht mit der Aufschrift: Hier endet die Staatshaftung.«³ Mit seinem Vorstoß, das Geschäftsbanking vom Investmentbanking zu trennen, trifft der SPD-Parteivorsitzende nicht nur den Kern der Krise, sondern auch den Nerv vieler Menschen.

Trennbankensystem reloaded: Drei Modelle

Die Idee ist nicht neu: Der nach Senator Carter Glass aus Virginia und dem Repräsentantenhaus-Abgeordneten Henry B. Steagall benannte *Glass-Steagall-Act* etablierte bereits im Jahr 1933 das Trennbankensystem in den USA als Reaktion auf die Große Depression. Danach wurde das Wertpapiergeschäft den Investmentbanken vorbehalten. Kreditvergabe und Einlagengeschäft dagegen waren auf Geschäftsbanken beschränkt. Wichtig war hierbei, dass allein die Geschäftsbanken an das Einlagensicherungssystem angeschlossen wurden und nur ihnen Zugang zu den Refinanzierungsfazilitäten gewährt wurde. Nach mehreren Modifikationen wurde der *Glass-Steagall-Act* unter der Regierung Bill Clinton von dem *Gramm-Leach-Bliley-Act* von 1999 endgültig abgelöst. Doch nicht nur der Glaube an die Funktionsfähigkeit und Effizienz von Finanzmärkten wuchs, sondern auch das Volumen hochriskanter Produkte. Das tatsächliche Risiko vieler Finanzprodukte, deren Volumen im vergangenen Jahrzehnt in Relation zur Realwirtschaft überproportional angestiegen ist, spiegelt sich im Universalbankensystem

tem auch trotz veränderter Eigenkapitalvorschriften nicht wider.

Im Zuge der Finanzkrise und der Pleite der Investmentbank Lehman Brothers wird in den USA wieder verstärkt über die Vor- und Nachteile des Trennbankensystems diskutiert. Wichtiger Teil des zentralen US-amerikanischen Finanzmarktreformgesetzes, dem *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (kurz: *Dodd-Frank Act*), ist die nach dem früheren US-Notenbanker benannte *Volcker-Rule*. Ihr Grundsatz lautet, dass Banken, die an die staatliche Einlagensicherung angeschlossen sind, grundsätzlich keinen Eigenhandel mit Wertpapieren betreiben und sich nicht an Hedgefonds bzw. *Private-Equity-Fonds* beteiligen sollen. Hier gibt es allerdings auch Ausnahmen, wozu unter anderem das sogenannte *Hedging* zählt. Auch der Handel von Wertpapieren und anderen Finanzprodukten im Vorgriff auf eine vernünftigerweise zu erwartende Nachfrage von Kunden oder sonstigen Geschäftspartnern sowie der (Eigen-)Handel mit staatlichen oder staatlich gesicherten Wertpapieren sind ausgenommen. Als Eigenhandel definieren die Aufseher Geschäfte mit Wertpapieren, deren Laufzeit weniger als 60 Tage beträgt. Weitere Ausnahmen können von den zuständigen Aufsichtsbehörden zugelassen werden. Die *Volcker-Rule* soll im Sommer 2012 mit einer zwei Jahre andauernden Übergangsfrist in Kraft treten.

Auch in einigen europäischen Ländern werden Trennbankenmodelle diskutiert. Der prominenteste Vorschlag stammt von der britischen *Independent Commission on Banking*: Demnach werden Investmentgeschäft und Privatkundengeschäft innerhalb der Bankenholding durch einen »Zaun« voneinander getrennt. Es gelten zudem eigene – über die Vorgaben von Basel III hinausgehende – Eigenkapitalvorschriften und Vorstandsstrukturen. Sollte die Investmentsparte straucheln, könnte sie unabhängig von der Privatkundensparte abgewickelt werden. Mit diesem System des sogenannten *ring fencing* würde sichergestellt, dass mit Kundeneinlagen nur die Kreditvergabe an Privathaushalte und Unternehmen finanziert wird, nicht aber Investmentbankgeschäfte. Die endgültige Einführung ist in Großbritannien zwar erst für das Jahr 2019 geplant, erste britische Banken beginnen aber bereits jetzt, ihre Organisationsstruktur entsprechend anzupassen.

Die USA setzen auf eine Einschränkung der Geschäftsaktivitäten der Banken unter Beibehaltung ihrer organi-

3. Gabriel, Sigmar (2011): Ende einer Epoche, in: DER SPIEGEL vom 16.10.2011. Abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-81015400.html>

satorischen Identität (1), während das britische System des *ring fencing* wiederum die Geschäftsmodelle nicht antastet, dagegen aber von den Banken organisatorische Veränderungen verlangt (2), wenn auch bei Weitem nicht so stark wie ein institutionelles Trennbankensystem nach Vorbild des amerikanischen *Glass-Steagall-Acts* (3).

Trennbankensystem – aber wie?

Ein berechtigter Einwand ist, dass ein reines Trennbankensystem den Anforderungen weltweit agierender Unternehmen – in Deutschland aber insbesondere auch den Anforderungen der Mittelständler – nicht mehr gerecht wird. Die Firmen brauchen heute eine ganze Palette an Finanzprodukten. Eine institutionelle Trennung der Banken würde sie in der Erfüllung ihres Kerngeschäfts – der Kreditversorgung der Realwirtschaft – deutlich einschränken. Nicht jedes derivative Absicherungsgeschäft gegen Währungsrisiken ist unnütze Spekulation. Darüber hinaus spricht die Möglichkeit der größeren Anpassungsfähigkeit der Institute auf einem sich stetig verändernden Markt gegen eine komplette Aufspaltung. In Deutschland kommt schließlich noch die historisch gewachsene Universalbankenstruktur hinzu. Würden die Bereiche strikt getrennt, wäre das eine fundamentale Strukturveränderung in Europa, deren Konsequenzen kaum vorhersehbar sind.

Das amerikanische Konzept der *Volcker-Rule* hat den Vorteil, dass sich durch die Beschränkung der Aktivitäten von Geschäftsbanken auch ihre Bilanzen verkürzen und damit potenziell auch ihre Systemrelevanz sinkt. Die zentrale Intention des amerikanischen Weges ist der Schutz der Kundeneinlagen. Zentraler Nachteil dieses Vorschlags ist, dass Investmentbanken in ihrem Geschäftsmodell nicht angetastet werden. Sie können weiter in einem »Paralleluniversum« zu den ihrerseits im Geschäftsmodell beschränkten Geschäftsbanken agieren.

Beim britischen Modell trifft die Regulierung sowohl das Geschäfts-, als auch das Investmentbanking. Hierbei liegt der Fokus auf dem optimalen Schutz der Kundeneinlagen bei erklärter möglicher Abwicklung der Investmentsparte. Somit wäre praktisch eine Obergrenze festgelegt, wie viel die Gesellschaft zu tragen bereit ist.

Kann ein Trennbankensystem die Risikotragfähigkeit der Institute erhöhen? Diese Frage lässt sich nicht per se mit

»ja« beantworten. Im Gegenteil: Die Risikotragfähigkeit könnte sogar verringert werden, denn durch eine Trennung der Geschäftsbereiche wäre ein Risikoausgleich (die Kundeneinlagen fangen die Verluste der Investmentsparte auf) nicht mehr möglich. Aber es ist auch nicht zwingend notwendig, dass die Risikotragfähigkeit für alle Geschäftsbereiche gleich hoch ist. Die Sicherung der Kundeneinlagen bei Beschränkung oder Ausschluss der Staatshaftung zu ihrer Sicherung sollte oberstes Ziel sein. Steht das Geschäftsbanking auf soliden Füßen, spricht wiederum nichts dagegen, die kriselnde Investmentsparte abzuwickeln. Ist der Investmentteil von den Refinanzierungsfazilitäten abgeschnitten und fehlt ihm zudem die implizite Staatsgarantie, wirkt das als Rendite- und zugleich als Größenbremse für diese Sparte allgemein, da sich die Beschaffung frischen Kapitals deutlich verteuert.

Kann ein (institutionelles) Trennbankensystem auch einen Beitrag zur Entschärfung der *too-big-to-fail*-Problematik leisten? Kritiker befürchten, dass im Zuge der organisatorischen Abspaltung des Investmentbankings die in ihrer Größe nicht beschnittenen Einheiten einfach in unregulierte Sektoren abwandern. Deshalb sollten Risiken dort belastet werden, wo sie entstehen: im Unternehmen und durch angemessene Eigenkapitalausstattung. So favorisieren sowohl der Vorschlag der Schweizer »Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Großunternehmen« als auch die EZB interne Puffer durch höhere Eigenkapitalvorschriften.

Die Notwendigkeit erhöhter Eigenkapitalvorschriften für Banken ist unbestritten. So ist denn auch das britische Modell von vornherein auf die Kombination einer organisatorischen Trennung und erhöhten Eigenkapitalanforderungen angelegt. Die zusätzliche organisatorische Trennung hat aber den Vorteil, dass bei einer Abschottung der Kundeneinlagen von den Investmentaktivitäten die Gefahr eines sogenannten *bank runs* sinkt. Das erhöht zugleich das Vertrauen auf dem Interbankenmarkt in die Risikotragfähigkeit von Geschäftsbanken.

Zeigt nicht aber gerade der Fall der insolventen Investmentbank Lehman, dass auch von reinen Investmentbanken so große Gefahren für den Finanzmarkt ausgehen können, dass ein Trennbankensystem keine Gewähr dafür bietet, dass letztlich doch der Staat mit Steuergeldern zu ihrer Rettung eingreifen muss? Immerhin gerieten auch in Deutschland im Zuge der Bankenrettung der Jahre 2008/2009 drei Banken ohne Einlagengeschäft un-



ter das Kuratel des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung SoFFin: die HRE, die WestLB und die Aareal Bank. Nur die Commerzbank ist im Privatkundengeschäft tätig.

Das Lehman-Beispiel taugt nur bedingt zur Beantwortung dieser Frage. Auch wenn auf dem US-Bankenmarkt neben Lehman Brothers große Banken wie Goldman Sachs und Morgan Stanley mit reinem Investmentgeschäft existierten: In den USA des Jahres 2008 gab es gerade *kein* Trennbankensystem. Im Gegenteil: Eine Reihe von Geschäftsbanken versuchte sich im Investmentbanking. Erster Krisenhöhepunkt im September 2008 war auch nicht originär die Insolvenz von Lehman, sondern der Umstand, dass der Staat die Bank wider Erwarten nicht rettete. Das erschütterte das Vertrauen der Banken untereinander so sehr, dass der Interbankenmarkt praktisch zum Erliegen kam. Keine Bank lieh einer anderen Bank mehr Geld, Fristentransformationen waren plötzlich unmöglich, ganze Geschäftsmodelle brachen so über Nacht zusammen. Erst dadurch wurde die Causa Lehman zu einer globalen Krise. Genau dieses Problem aber legt eine Trennbankenlösung nahe, da diese die Risiken des Investmentgeschäfts von den Kundeneinlagen abschirmt. So kann man mit einiger Berechtigung davon ausgehen, dass die Insolvenz von Lehman in einem bestehenden Trennbankensystem weit weniger gravierende Folgen gehabt hätte.

Bankenrettung ade?

In Europa, insbesondere aber in Deutschland, hinkt die Diskussion hinterher. Allein mit der Verabschiedung des Bankenrestrukturierungsgesetzes als externem Puffer ist eine – zumindest theoretische – Möglichkeit geschaffen, die Risiken für den Steuerzahler im Falle einer Schieflage einer Bank zu minimieren. Doch erstens wird es Jahrzehnte dauern, bis der Fonds ausreichend befüllt ist und zweitens ist der Fonds ein Instrument, welches erst im Fall einer Krise greift. Auf die Vermeidung von Krisen gibt er keine Antwort.

ISBN 978-3-86498-076-3

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Deutlich ist jedoch: Ein Trennbankensystem ist nicht *die* Antwort auf die Krise. Erst in Kombination mit weiteren Maßnahmen wird das System stabilisiert. Das vorzuzugwürdige britische Modell des *ring fencing* nimmt diesen Gedanken mit der Pflicht zu höheren Eigenkapitalvorschriften bereits auf. Daneben bedarf es einer an der Systemrelevanz der Institute ausgerichteten schlagkräftigen transnationalen Aufsicht, festgelegter Abwicklungsszenarien für Banken sowie der Beschränkung des Schattenbanksektors und des weltweiten Derivatehandels. Gerade im Bereich der Aufsicht besteht Nachholbedarf. Globale Vernetzung von Banken und daraus entstehende systemische Risiken können auch mit dem neuen europäischen Aufsichtssystem nur unzureichend beobachtet werden. Die Koordination der europäischen Behörden ist eingeschränkt, weil eine Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf diese oder andere supranationale Institutionen praktisch nicht stattfindet. Dabei wären diese Schritte notwendiger Bestandteil einer grundlegenden Reform des Banken- und Finanzmarktsystems zur Verhinderung künftiger Finanzkrisen. Die Auswirkungen auf Gesellschaft, Sozialsysteme und Demokratie durch die Sozialisierung der Krisenkosten sind längst nicht ausgestanden. Umso erfreulicher ist es, dass die Forderung nach Reformen im französischen Präsidentschaftswahlkampf prominent durch den Spitzenkandidaten der Sozialisten, François Hollande, vertreten ist: »Unser Gegner ist die Finanzwelt, sie hat die Kontrolle übernommen. (...) Die Banken sollen ihre Aktivitäten von Kredit und Spekulation trennen.«⁴ Und es stimmt: Erst wenn diese Trennung eindeutig gezogen ist, wird die Politik ihr Versprechen einlösen können, kein Steuergeld für die Bankenrettung aufzuwenden und die Dominanz der Finanzmärkte zu brechen. Bis dahin wird auch die europäische Politik mangels Alternativen – wohl oder übel – weiter die Banken retten und damit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit von Politik und die Funktionsfähigkeit der Demokratie weiter aufs Spiel setzen.

4. Kuchenbecker, Tanja (2012): Hollande umschmeichelt Merkel, in: *Handelsblatt* vom 22.01.2012. Abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/sarkozy-herausforderer-unser-gegner-ist-die-finanzwelt/6097336-2.html>

Über die Autoren

Alexandra Brzezinski ist Referentin für Europapolitik der SPD-Bundestagsfraktion.

Johannes Tiefensee ist Büroleiter von MdB Dr. Carsten Sieling.