

Was tun nach der Finanzkrise?

Noch stecken wir in der Kreditklemme: Die Europäische Union (EU) prüft seit Wochen, ob die Hilfen, welche die nationalen Regierungen der EU - Staaten den Banken gewähren wollen,¹ mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sind. Noch horten die Banken liquide Mittel in der Größenordnung von 200 – 300 Mrd. €² Noch sind die Auswirkungen der Finanzkrise nicht in vollem Umfang zu übersehen. Die Politik ist mit dem Katastropheneinsatz vollauf beschäftigt.

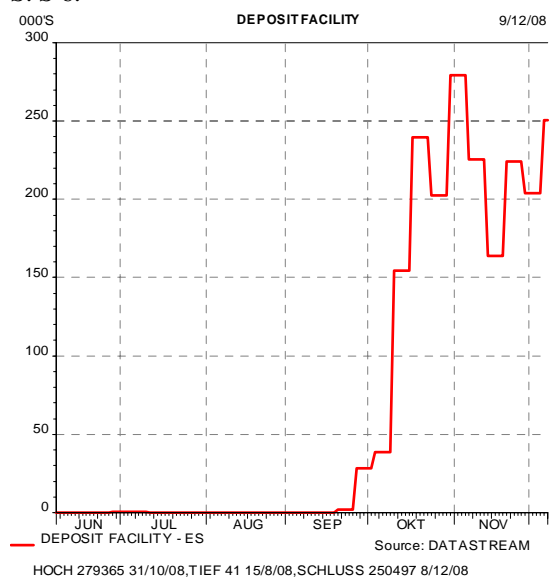
So wichtig die Katastrophenmaßnahmen sind, so wichtig ist es, darüber nachzudenken, welche Folgerungen für die Zukunft aus der Finanzkrise zu ziehen sind. Noch herrscht hinsichtlich der gebotenen institutionellen Veränderungen weitgehend Ratlosigkeit. Dies besonders deshalb, weil der Erfolg einiger nahe liegender Möglichkeiten unwahrscheinlich ist, und sie daher ausscheiden. Die Vorschläge des Financial Stability Forums³ haben die öffentliche Diskussion bis jetzt noch nicht bestimmt.

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Bankenstruktur wären:

1. Gläserne Banken statt Geheimwissen der staatlichen Finanzaufsicht

¹ Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982). <http://bundesrecht.juris.de/fmstfg/>

² Ende Oktober betragen die Einlagen der Monetären Finanzinstitute bei der Europäischen Zentralbank (EZB) im Rahmen der Einlagenfacilität der EZB 279 Mrd. € (normalerweise liegen sie nahe null), zusätzlich zu den Mindestreserven von mehr als 200 Mrd. € European Central Bank: Monthly Bulletin, November, 11/2008, S. S 6.



³ Financial Stability Forum: Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience. 7 April 2008 (Draghi-Report).

http://www.fsforum.org/publications/r_0804.pdf?noframes=1

Der Draghi Report spricht davon, dass die Banken „nachdrücklich ermutigt“ werden sollen, solche Instrumente öffentlich darzulegen, die der Markt für riskant hält oder für riskanter als man früher glaubte. S. 23 und 63. Die Forderung nach Publicität wird erhoben von der Senior Supervisors Group: Leading-Practice Disclosures for Selected Exposures. April 11, 2008. http://www.newyorkfed.org/newsevents/news/banking/2008/SSG_Leading_Practice_Disclosures.pdf

2. Staatliche Depositenversicherung statt Einlagensicherungseinrichtungen der Bankenverbände

3. Stärkung der Verantwortlichkeit auf allen Ebenen

Die Erfindung des Buchdrucks mit beweglichen Lettern und Luthers Bibelübersetzung ins Deutsche haben den Text der Bibel von einem Geheimwissen des Klerus zum Allgemeingut des Volkes gemacht. Und die evangelischen Staaten haben die Bildung stärker gefördert, damit die Untertanen die Bibel auch lesen konnten⁴.

Mein erster Gedanke zur Finanzkrise ist daher:

1. Gläserne Banken statt Geheimwissen der staatlichen Finanzaufsicht

*Angesichts der Revolution in der Informationstechnologie ist direkte Information des Publikums durch sehr **weitgehende Publizitätsvorschriften** heute möglich und geboten.⁵ Dieses Modell ist der traditionellen Bankaufsicht überlegen, weil tausende Augenpaare kritischer Journalisten und Finanzanalysten mehr sehen als die von einigen wenigen Beamten, für die darüber hinaus kaum ein Anreiz oder gar kein Anreiz besteht, kritische Tatbestände aufzudecken.*

*Die Publizität wird größere und **qualitativ bessere Auswirkungen auf die Geschäftspolitik** der Unternehmen haben als die Maßnahmen einer Behörde, weil die Manager des Unternehmens besser als eine Behörde beurteilen können, mit welchen Strategien sie Risiken vermeiden können, und weil durch die Publizität und die Reaktionen des Publikums ein Anreiz für die Manager zur Risikovermeidung gegeben ist.*

Bankenaufsicht wurde in der Vergangenheit deshalb als notwendig erachtet,

- weil ein funktionierendes Bankensystem als öffentliches Gut betrachtet wird und
- weil Banken einerseits und ihre Kunden andererseits einen sehr unterschiedlichen Informationsstand über die Wahrscheinlichkeit von Kreditrückzahlungen haben, sowohl hinsichtlich der Forderungen der Banken an ihre Kreditnehmer als auch hinsichtlich der Bankeinlagen des Publikums und der von Banken emittierten Schuldverschreibungen, also wegen **Informationsasymmetrien**. Mit der Bankenaufsicht versucht der Staat, Informationen stellvertretend für die Bürger zu sammeln.

Die Informationskosten eines breiten Publikums über das Internet gehen heute gegen Null. Es ist daher äußerst ineffizient, ein Geheimwissen für einige Beamte des Bundesaufsichtsamts für Finanzdienstleistungen zu erzeugen anstatt das breite Publikum zu informieren. Vielmehr lässt sich die früher unvermeidliche **Informationsasymmetrie** zwischen Banken und Publikum durch die Senkung der Informationskosten **beseitigen**.⁶

⁴ Siehe: CESifo Working Papers 1987 Becker, Sascha O. / Woessmann, Ludger: Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History, May 2007
http://www.ifo.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202007/CESifo%20Working%20Papers%20May%202007/cesifo1_wp1987.pdf.

auch Becker, Sascha O. und Ludger Wößmann: Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History. Erscheint in: *Quarterly Journal of Economics* 124 (2), 2009.

⁵ So auch: European Central Bank: Financial Stability Review. December 2008, S.131.

⁶ Als Beispiel für eine vergleichbare Ineffizienz (im kleineren Rahmen) fällt mir ein Erlebnis vom Januar 1990 ein: Professor Erwin Rohde von der Ostberliner Humboldtuniversität erzählte mir, dass er eine Bibliothek mit allen Büchern über das westliche Wirtschaftssystem besaß, zu der aber die Studenten keinen Zugang hatten sondern nur Professor Rohde als Spezialist für das kapitalistische System.

Banken halten in erster Linie nicht ihre Geschäftskonzepte geheim. Diese werden spätestens dann sichtbar, wenn sie mit den Kunden in Geschäftsbeziehungen treten. Geheimhaltung dürfte fast ausschließlich erforderlich sein, um die Informationsasymmetrien zwischen Banken und Kunden aufrechtzuerhalten. Wenn die Deutsche Bank heute eine Liste aller Kreditnehmer ins Internet stellte, die der Bank fünf Prozent oder mehr des Eigenkapitals der Bank schulden, so ergäbe sich eine Liste von deutlich weniger als 1200 Privatpersonen, Industrieunternehmen und Banken.⁷ So könnte die **Struktur der Großkredite**, deren Ausfall für die Bank existenzgefährdend sein kann, für jedermann sichtbar werden. Und das **Bankgeheimnis**? Wer eine Bank mit Beträgen in Anspruch nimmt, welche die Bank und damit auch die Gemeinschaft gefährden, kann nicht erwarten, dass Vertraulichkeit gewahrt wird. Hierzu ist eine Änderung des Kreditwesengesetzes erforderlich.

Die Kreditnehmer können nach **Konzernverbindungen** zusammengefasst werden.

Die **Länderstruktur** aller Kredite einer Bank kann offen gelegt werden.

Und selbstverständlich kann dem schon seit vielen Jahren bestehendem Gebot wieder zur Geltung verholfen werden, dass eine Bank über alle Kredite und Wertpapierbestände der mit ihr **verbundenen Unternehmen** Auskunft geben muss.

Was für Kredite gilt, hat auch für **Garantieverpflichtungen** im weitesten Sinne zu gelten.

Das Bundesaufsichtsamt für Finanzdienstleistungen kann die Angaben als **Evidenzzentrale** zusammenfassen und veröffentlichen.

Jede Bilanzposition könnte ausführlich erläutert werden. Jeder könnte dann sehen, welche Risiken in welcher Höhe bestehen. Die Rolle der Bankenaufsicht würde sich damit ändern. Sie müsste durch Prüfungen darüber wachen, dass die Informationen zutreffend erstellt und übersichtlich dargestellt werden.

2. Staatliche Depositensicherung statt Einlagensicherungseinrichtungen der Bankenverbände

Der Staat sollte für den Fall der Insolvenz von Banken Bankeinlagen bis 50.000 €/Person garantieren.

Eine solche Garantie rechtfertigt die Einflussnahme des Staates auf die Geschäftsmodelle der Banken. Sie macht Großeinlegern auch klar, dass sie die Bonität von Banken bei ihren Anlageentscheidungen berücksichtigen müssen.

Es ist dringend notwendig, dass der Staat die Einlagensicherung in der Bundesrepublik Deutschland selbst in die Hand nimmt. Dass dies nicht schon lange so ist, liegt daran, dass der Staat glaubte, die öffentlichen Haushalte vor Belastungen schützen zu können, indem er die Einlagensicherung den Bankenverbänden übertrug. Das hat sich als falsch erwiesen: Im Endeffekt muss die Gemeinschaft die Belastungen doch tragen und die Sicherheit der Einlagen bei den Banken gewährleisten. Der Staat musste präventiv eingreifen, weil die verbandseigenen Sicherungssysteme ihre Versprechen nicht hätten erfüllen können. Der Staat kann nicht länger dabei zusehen, dass große Banken ihren Einlegern (sogar in Flugblättern⁸) vorgaukeln,

⁷ Bilanzsumme Konzernbilanz der Deutschen Bank zum 30. 9. 2008: 2.061 Mrd. € Eigenkapital der Deutschen Bank 35 Mrd. €

$2.061 \text{ Mrd. €} / (0,05 \times 35 \text{ Mrd. €}) = 1.177.$

Diese Zahl von Namen ergäbe sich maximal dann, wenn an keinen Kreditnehmer Kredite in Höhe von mehr als 1,75 Mrd. € vergeben worden wären und keine Kredite, deren Höhe geringer wäre als 1,75 Mrd.

⁸ Postbank. Druckerzeugnis 678 138 334 Stand 10.08: „Verlässlich: sichere Einlagen, Top-Zinsen, solider Partner“: „Die Einlagen der Postbank sind bis zu 1,21 Mrd. € gesichert – pro Kunde“. Anschließend wird auf die

Einlagen in Milliardenhöhe seien versichert oder überhaupt versicherbar. Das könnte selbst der Staat nicht leisten, weil anderenfalls selbst er an die Grenzen seiner finanziellen Möglichkeiten stieße.

3. Stärkung der Verantwortlichkeit auf allen Ebenen

Einerseits sind **Haftungsbeschränkungen** erwünscht: Die Unternehmer gehen dann höhere Risiken ein, die in der Regel mit einem höheren Durchschnittsertrag verbunden sind. Das gilt, solange das Gesetz der großen Zahl anwendbar ist, und solange der höhere Durchschnittsertrag auch zustande kommt. Das Gesetz der großen Zahl ist, wie schon der Name sagt, aber nur bei einer großen Zahl relativ kleiner Marktteilnehmer anwendbar. Bei **wenigen großen Marktteilnehmern fördern Haftungsbeschränkungen ein gesamtwirtschaftlich unerwünscht riskantes Verhalten**. Deshalb erscheint es gesamtwirtschaftlich geboten, Manager von Großunternehmen zu einem vorsichtigen Verhalten zu ermutigen, zumindest aber ein riskantes Verhalten nicht zu fördern.

Unternehmen mit Haftungsbeschränkungen müssen von **Managern** geführt werden. Diese Manager sind heute die herrschende Klasse. Das ist unvermeidbar. **Vermeidbar ist** aber, **dass ihre Entscheidungen** zum Nachteil der Unternehmen und damit zum Nachteil der Gemeinschaft **von persönlichen Einkommensinteressen** bestimmt werden.

Das **Konkursrecht** hat in den letzten 200 Jahren seinen Charakter geändert. Stand früher die Verwertung der Vermögensgegenstände des insolventen Unternehmens im Vordergrund, so bedingten Großprojekte wie Eisenbahnen und Kanalbauten schon früh den Schutz von Vermögensgesamtheiten vor Zerschlagung. Heute steht die Weiterführung des Unternehmens im Interesse des Erhalts von Arbeitsplätzen im Vordergrund.

Privatinsolvenzen werden in geschichtlicher Perspektive mit immer weniger Sanktionen belegt. Musste ein zahlungsunfähiger Schuldner vor 200 Jahren noch mit Gefängnis rechnen, so wird ihm und seiner Familie heute, zumindest in Deutschland, ein auskömmliches Leben durch staatliche Transferleistungen garantiert. Nach sechs Jahren ist auch die Befreiung von den Restschulden möglich. In den USA haftet für Immobilienkredite häufig nur das Objekt, nicht aber dessen Inhaber.

Haftungsbeschränkungen und Verringerung der Sanktionen bei Insolvenzen sind sinnvoll und erhaltenswert. Es muss aber verhindert werden, dass die Anreizstrukturen für Manager hochriskante Strategien in Großunternehmen begünstigen.

*Manager sollten bei Verstoß gegen Vorgaben der Anteilseigner und bei Verstoß gegen bankaufsichtsrechtliche Normen im Falle von Verlusten wenigstens mit der **Summe der Gehälter, Pensionen und Boni persönlich haften, die sie im Laufe ihrer Tätigkeit für das Unternehmen bezogen haben oder noch beziehen werden.***

Auch Straftaten im Zusammenhang mit Milliardeninsolvenzen nur mit Bewährungsstrafen zu ahnden, ist nicht geeignet, Manager von riskanten Strategien abzuhalten.

Es ist nicht hinnehmbar, dass Manager durch eine riskante Geschäftspolitik einige Jahre lang Gehälter beziehen, die von der Mehrheit der Bevölkerung als unangemessen hoch erachtet werden, um sich dann in dem Jahr, in dem die Folgen der riskanten Geschäftspolitik durch die

Erklärung der Bundeskanzlerin vom 5. Oktober 2008 verwiesen, „...dass kein Sparer um seine Einlagen fürchten muss“.

Insolvenz des Unternehmens sichtbar werden, in den oft hoch dotierten Ruhestand zu verabschieden.

Bei Immobilienkrediten sollte ein Durchgriff auf das Vermögen und auf das Einkommen der Schuldner möglich sein. Die Haftung des Schuldners darf nicht auf das Objekt beschränkt sein, wenn Betrug und unverantwortliche Spekulation verhindert werden sollen.

Bei Kreditgewährungen darf der Urheber einer Forderung nicht die Möglichkeit haben, sich in großem Stil von dem Bonitätsrisiko zu befreien, wenn er die Forderungen verbrieft oder unverbrieft verkauft.

Was nicht Erfolg versprechend ist

Verstaatlichung

Eine **Verstaatlichung** der Banken ist zwar möglich, würde aber die Probleme verschärfen und das System nicht stabiler machen. Das ergibt sich daraus, dass die Kreditinstitute in Staatshand dieselben oder noch größere, selbstverschuldete Probleme haben als die privaten Kreditinstitute.

Verstärkung der Bankenaufsicht

Auch die Forderung nach **mehr** und besserer **Aufsicht** über die Kreditinstitute klingt plausibel. Allerdings hat auch die Aufsicht in den letzten Jahren nicht vermocht, Fehlentwicklungen entgegenzusteuern. Anscheinend ist der schon lange existierende Grundsatz in Vergessenheit geraten, dass bankaufsichtsrechtliche Regeln auf konsolidierte Bilanzen anzuwenden sind. Die Fehlentwicklungen sind auf Auslagerung von Geschäften aus den Bilanzen zurückzuführen, auf welche die Aufsichtsbehörden nicht flexibel genug reagieren konnten.

Selbstregulierung der Finanzbranche

Ebenso wie die staatliche Aufsicht hat auch die **Selbstregulierung** der Banken nicht zu einer Korrektur der Schwächen des Bankensystems geführt. Die Möglichkeit der Selbstregulierung existiert in der Bundesrepublik Deutschland, weil die Einlagensicherungssysteme Einrichtungen der Bankengruppen sind. Diese Einlagensicherungssysteme hätten durch die Drohung des Ausschlusses aus dem Sicherungssystem gegebenenfalls flexibler reagieren können als die staatliche Finanzaufsicht. Die Kontrollsysteme der Einlagensicherungssysteme sind von den Kreditinstituten aber anscheinend nicht mit den nötigen Vollmachten und/oder Mitteln ausgestattet worden, um Fehlentwicklungen entgegenzutreten zu können.

Nationales oder internationales Vorgehen?

Schließlich stellt sich die Frage, ob institutioneller Wandel eher auf **internationaler**, europäischer oder weltweiter, **Koordinierung** beruhen sollte oder ob nationale Lösungen vorzuziehen sind. So wünschenswert weltweite Lösungen auch sein mögen: Zurzeit sind die sozialen Strukturen in verschiedenen Teilen der Welt und auch in verschiedenen Ländern Europas noch sehr unterschiedlich. Es besteht die Gefahr, dass internationale Lösungen so schwierig sind, dass sie nur sehr langsam, wenn überhaupt, zustande kommen. Auch Lösungen auf europäischer Ebene leiden derzeit immer noch daran, dass auch kleine Länder sie gegen den Willen der Mehrheit verhindern können. Lobbyisten werden sowohl auf nationaler als auch

auf internationaler Ebene versuchen, sachgerechte Lösungen zu verhindern.⁹ Der Wunsch nach internationalen Lösungen darf kein Alibi dafür sein, über Lösungen im nationalen Rahmen gar nicht erst nachzudenken. Der Autor ist der Ansicht, dass Lösungen auf nationaler Ebene schneller zu erreichen sind. Außerdem bringt der Wettbewerb um die beste Reaktion auf die Finanzkrise verschiedene Lösungen hervor, die dann Grundlage der Suche nach einem besseren internationalen Weg sein können. Wenn man institutionellen Wandel von vornherein auf internationaler Ebene anstrebt, besteht die Gefahr, dass er in absehbarer Zukunft nicht zustande kommt.

Siehe auch:

<http://finanzportal.wiwi.uni-saarland.de/>

⁹ Sinn ist z. B. der Ansicht, der Versuch nationale Regeln festzulegen, müsse in einem Fiasko enden, weil der Einfluss der Lobby auf nationaler Ebene höher sei als auf internationaler Ebene. Sinn, Hans Werner: Wenn Banken mit Zitronen handeln. In: Börsen-Zeitung Nr. 81, 26. April 2008, S. 7.