

Bank- und Staatsschulden: Den Teufelskreis mit kontrollierten Pleiten durchbrechen?

von Axel Troost, finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE und stellvertretender Vorsitzender der Partei DIE LINKE

Seit Beginn der Finanzkrise wandern wie beim schwarzen Peter Schulden von Banken zu Staaten und von Staaten zu anderen Staaten. Der bisherige unhaltbare Zustand – nämlich die Schulden ständig weiterzuschieben – liegt (auch) an fehlenden Verfahren, die regeln, wann Schulden abgeschrieben und wann welche von anderen abgesichert oder übernommen werden müssen. Kurzum: es gibt kein Insolvenzverfahren für Großbanken und keines für Staaten. Doch was wäre damit überhaupt gewonnen?

Staaten: Insolvenzrecht brächte kurzfristig wenig

Ein Insolvenzverfahren für Staaten dürfte nicht bloß darauf abgestellt sein, aus der Konkursmasse die Gläubiger auszuzahlen. Denn anders als ein insolventes Unternehmen kann ein Staat nicht einfach abgewickelt werden und von der Bildfläche verschwinden. Noch viel mehr als die Gläubiger hat die Bevölkerung Ansprüche gegen einen Staat in Form einer Versorgung mit öffentlichen Gütern (Krankenhäuser, Renten, Schulen etc.).

Ein Staat ist - anders als ein Unternehmen - auch souverän in der Frage, ob er seine Schulden bedienen will oder nicht. Er könnte den Schuldendienst daher ohne formales Verfahren einfach einstellen oder einen Teil seiner Schulden für nichtig erklären, ohne dass eine internationale Institution die ausstehenden Schulden eintreiben könnte. Um neue Investitionen zu finanzieren oder auslaufende Kredite abzulösen, brauchen Staaten jedoch ständig neue Kredite. Ob und zu welchen Konditionen, hängt davon ab, wie mit den bisherigen Schulden umgegangen wurde. Ein Schuldenschnitt würde zwar die Schuldenlast eines Staats zunächst senken. Doch künftige Kredite würden deutlich teurer und das Finanzsystem und damit die Versorgung der Realwirtschaft mit Krediten empfindlich gestört¹. Der Schuldenschnitt würde dann zum Bumerang. Sofern ein Staat nicht klar überschuldet ist, gibt es meist bessere Maßnahmen zur Entschuldung – nämlich durch Einnahmeerhöhungen z.B. über eine Vermögensabgabe, die auch treffsicherer auf Reiche und Vermögende zielen würde als ein Schuldenschnitt.

Dass weltweit Dutzende von Staaten hoffnungslos überschuldet sind, ist angesichts der Eurokrise leider fast in Vergessenheit geraten. Aus der Diskussion um die Entschuldung des Südens liegen detaillierte Vorschläge für ein Insolvenzverfahren für Staaten längst parat. Für die Eurokrise wäre der Beitrag eines solchen Verfahrens jedoch eher bescheiden: Die Eurozone als Ganzes leidet nicht unter einem Schuldenproblem, sondern an einem Finanzierungsproblem einzelner Staaten, dass sich leicht ausbreiten kann. Um die 8,5 Billionen Euro Staatsschulden in der Eurozone zu bedienen, müssen jährlich etwa 1,5 Billionen Euro alte Kredite durch neue Kredite abgelöst werden. Dies würde sich mit der Insolvenz eines Eurostaats für alle anderen deutlich verteuern. Damit eine

¹ Zu den Mechanismen siehe z.B. Alexander Recht: Europa in der Krise: Elemente einer LINKEN Gegenstrategie, Schriftenreihe der Sozialistischen Linken Köln, Band 1, Dez. 2011 <http://www.axel-troost.de/article/6433.europa-in-der-krise-elemente-einer-linken-gegenstrategie.html?sstr=Recht>

Staatsinsolvenz in der Eurozone nicht zum Bumerang würde, müssten daher zunächst neue Instrumente der Staatsfinanzierung bereit stehen (z.B. Eurobonds oder direkte bzw. indirekte Notenbankkredite).

Bankpleiten: auch mit Insolvenzrecht nicht beherrschbar

Das Insolvenzrecht für Unternehmen ließe sich grundsätzlich auch auf Banken anwenden. Allerdings ist aus zahlreichen Beispielen bekannt, wie sich die Pleite einer größeren Bank leicht zu einer kaum kontrollierbaren Finanzkrise ausweiten kann. Nachdem in einer Nacht- und Nebelaktion die US-Bank Lehman Brothers fallen gelassen wurde, mussten in weiteren Nacht- und Nebelaktionen weltweit zahlreiche Banken gerettet werden. Obwohl ein weltweiter Serienzusammenbruch der Bankensysteme vermieden wurde, gelang dies eher schlecht als recht.

Das nach diesen Erfahrungen verabschiedete deutsche Restrukturierungsgesetz regelt seit Ende 2010 die Insolvenz von systemrelevanten Banken. Seit dem Sommer liegt auch ein Entwurf von EU-Binnenmarktkommissar Barnier vor, der auf europäischer Ebene ein sehr ähnliches Verfahren vorsieht. Was aber taugen diese Verfahren?

Beide Verfahren sehen zwei Stufen vor: Eine (aus Sicht der Aufsicht) notleidende Bank erhält zunächst die Möglichkeit, sich zu sanieren. Sie muss dazu Sanierungspläne vorlegen und kann einem Sanierungsverwalter unterstellt werden. Scheitert die Sanierung oder ist sie von vornherein aussichtslos, wird die Bank „restrukturiert“: Schätzenswerte Teile der Bank werden weitergeführt, notleidende Teile werden ausgegliedert und abgewickelt. Konkret bedeutet dies, dass in einer Krisensitzung über das Wochenende die Spreu vom Weizen getrennt werden muss: am Ende muss ein überlebensfähiges „Brückeninstitut“ und/oder eine abzuwickelnde „bad bank“ stehen.

Um die systemrelevanten Teile abzusichern und fortzuführen bzw. die nicht-systemrelevanten notleidenden Teile abzuwickeln, müssen die Eigentumsverhältnisse und die Haftung neu geregelt werden. Eigentümer und Gläubiger sollen dabei stärker als bisher in Haftung genommen werden. Wahrscheinlich dürften in den meisten Fällen jedoch externe Finanzspritzen nötig sein. Hierfür soll ein Rettungsfonds bereit stehen, den die Banken aus Abgaben speisen. Der Entwurf der EU-Kommission sieht solche Fonds für jedes Land vor. In Deutschland wurde er bereits mit dem Restrukturierungsgesetz geschaffen, doch er füllt sich viel zu langsam, um in absehbarer Zeit ohne Steuergelder eine Großpleite auffangen zu können: 2011 haben die deutschen Banken 590 Millionen Euro als „Bankenabgabe“ in den deutschen „Restrukturierungsfonds“ eingezahlt. Das Zielvolumen des Fonds liegt dagegen bei 70 Milliarden Euro und wird bei diesem Tempo erst gegen Ende des 21. Jahrhunderts erreicht.

Doch auch mit den neuen Regeln werden sich gefrustete Ordnungspolitiker, denen prinzipiell jeder staatlicher Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen ein Gräuël ist, nicht am Untergang einer kollabierenden Großbank weiden können. Dies liegt zum Teil an kleineren Mängeln des Insolvenzverfahrens, zum Großteil aber im Finanzsystem selbst begründet.

Eine Bank lebt vom Vertrauen ihrer Kunden und Geldgeber. Deswegen geht jede Bank pleite, sobald Anleger und Gläubiger nicht mehr daran glauben, dass ihr Geld bei der Bank sicher ist: Sie würden ihre Einlagen abziehen bzw. den Kredithahn zudrehen. Mit genau dieser Begründung ist bislang der Staat bei taumelnden Banken eingestiegen,

weil in Krisenzeiten der Staat die einzige Institution sei, die einen solchen Reputationschaden einer Bank reparieren kann. Deswegen ist schon das vorgeschaltete Sanierungsverfahren unweigerlich unpraktikabel: Der Ruf der Bank wäre mit dessen Bekanntgabe sofort beschädigt, die daraus resultierenden Probleme würden sämtliche Sanierungsbemühungen zunichte machen. Es schadet daher eher, als es nutzt, denn es kostet Zeit und damit Geld. Dies ist umso ärgerlicher, weil die weitergehende Abwicklung nur als letzter Ausweg erlaubt wird.

Doch auch die Abwicklung ist aus vielen Gründen problematisch. Bankgiganten lassen sich nicht an einem Wochenende in systemrelevante sowie abwickelbare, nicht-systemrelevante Teile aufspalten. Bei einer Schieflage der Deutschen Bank müsste unter extremem Zeitdruck über den Verbleib von 2500 Einzelinstituten und ihren Finanzvermögen und Verbindlichkeiten entschieden werden – ein ziemlich aussichtsloses Unterfangen, selbst für Insider. Auch die vorgesehene Verpflichtung, nach der Banken Abwicklungspläne vorlegen müssen, würde daran nicht viel ändern: Einer Bank, deren Risikomanagement versagt hat, ist kaum zuzutrauen, einen Liquidierungsplan für den Fall ihres Scheiterns vorzuhalten

Die Abwicklung ist auch aus rechtlichen Gründen schwierig. Die dafür zuständige Behörde müsste Gläubiger in aller Welt im Milliardenumfang zu Abschreibungen zwingen. Damit wären gravierende politische und wirtschaftliche Konflikte vorprogrammiert, die nur durch die Einführung eines globalen Banken-Insolvenzregimes vermieden werden könnten – bis auf weiteres kaum realistisch.

Die Insolvenz von Großbanken scheitert zuletzt aber auch aus einem anderen Grund: Wie wird im Fall des Falles eine Panik an den Märkten verhindert? Sofort nach Eingreifen der Behörde würden alle Akteure ihre Anlagen nicht nur bei der betroffenen Bank auflösen, sondern bei allen vergleichbaren Instituten. Das Misstrauen würde um sich greifen und die Krise eskalieren. Damit würde genau das eintreten, was eigentlich verhindert werden soll. Darauf gibt das deutsche Restrukturierungsgesetz und sein europäisches Pendant keine Antwort.

Die Wiederauflage des Finanzmarktstabilisierungsfonds Soffin – also des 480 Milliarden Euro schweren deutschen Bankenrettungsfonds – Anfang 2012 bestätigt, dass auch die Bundesregierung diesen Mangel sieht. Staat und Steuerzahler müssen folglich bei einer größeren Bankenpleite wieder mit milliardenschweren Garantien in die Haftung genommen werden. Mehrwert schaffen die Insolvenzverfahren nur bei der Abwicklung mittelgroßer Banken. Dort haben sich international entsprechende Praktiken bereits bewährt - allerdings nur bei vergleichsweise kleinen Banken bzw. bei moderaten gesamtwirtschaftlichen Schieflagen. Selbst die schwarz-gelbe Koalition räumt jedoch ein, dass das deutsche Gesetz wahrscheinlich nicht einmal für die Rettung einer mittelgroßen Landesbank geeignet ist². Somit ließe sich mit dem Restrukturierungsgesetz eine Bank vom Schlag der IKB abwickeln, eine Commerzbank, LBBW oder Deutsche Bank aber sicher nicht. Ein europäisiertes Restrukturierungsgesetz wird daran aus den beschriebenen Gründen nicht viel ändern. Auch ein Trennbankensystem brächte wohl nur eine graduelle Verbesserung: der mit dem Einsturz eines Bankteils verbundene Ver-

² Z.B. Rede von Ralph Brinkhaus (CDU), Deutscher Bundestag, 195. Sitzung, TOP 12, 27. September 2012

trauensverlust würde leicht auch den anderen Bankteil notleidend machen, was die ganze Bank in Schieflage brächte und weitere Panikreaktionen verursachen würde.

Banken schrumpfen, statt sie retten zu müssen

Wenn sich Großbankenpleiten nicht beherrschen lassen, wozu müssen diese Zeitbomben überhaupt noch geduldet werden? Es gibt keinen Grund zu glauben, dass durch Größe errungene Effizienzvorteile eine implizite Staatsgarantie für Großbanken rechtfertigen könnten. Wie der Finanzsektor insgesamt sind einzelne Banken längst über das Maß hinausgewachsen, welches eine gesunde Volkswirtschaft benötigt. Viele Vorstände kannten die Finanzprodukte, die ihre Banken in den Abgrund rissen, oft noch nicht einmal vom Namen her. Wenn die Institute ihr Tun dann auch noch über Tochterunternehmen und Schattenfinanzplätze absichtlich verschleiern, um Steuern zu sparen und Regulierungen zu umgehen, ist nicht nur die Aufsicht, sondern auch jeder Bankvorstand mit dem Management seiner Bank hoffnungslos überfordert. Doch statt darüber zu diskutieren, ob Großbanken direkt zerschlagen werden oder ob ihre Größe durch Abgaben oder Eigenkapitalvorschriften ab einer bestimmten Schwelle unrentabel gemacht wird, verzetteln sich die Regierungen Europas mit undurchführbaren Verfahren für den Fall von Bankpleiten.

Teufelskreis von Staats- und Bankschulden durchbrechen

Bank- und Staatspleiten sind somit kein besonders gutes Mittel, um die Eurokrise beizulegen. In den Krisenländern werden viele Banken aber nur noch durch Billigzinsen der Zentralbank vor der Pleite bewahrt, was kein Dauerzustand sein kann. Sie sind auch nicht mehr willig und fähig, die Wirtschaft zu annehmbaren Konditionen mit Krediten zu versorgen. Die Staaten sind zudem nur noch sehr eingeschränkt zu Bankenrettungsprogrammen in der Lage. Dies spitzt die Krise weiter zu.

Unter zwei Voraussetzungen ist es deswegen sinnvoll, Banken schnell mit Mitteln von Außen zu rekapitalisieren: Die Gegenfinanzierung müssten diejenigen übernehmen, die von der Deregulierung der Finanzmärkte direkt oder indirekt profitiert haben. Dies gelänge z.B. über Vermögensteuern oder -abgaben, eine Finanztransaktionsteuer oder Bankenabgaben (wobei durch die Kosten der Krise und die Umverteilung der letzten Jahre alle vier Maßnahmen angemessen wären). Zweitens muss im Gegenzug die öffentliche Hand Eigentumsrechte an den gestützten Banken erhalten und auch ausüben mit dem Ziel, die gesellschaftliche Kontrolle über die Banken herzustellen. Dies geht über eine Verstaatlichung von Banken hinaus, deswegen halten wir hierfür den Begriff der „Vergesellschaftung“ für angemessen.³

Notfalls ginge dies sogar unter dem Eurorettungsschirm. Obwohl EFSF und ESM Finanzhilfen an Auflagen knüpfen, bedeutet eine Bankenrekapitalisierung über diese Fonds nicht per se einen sozialen Kahlschlag wie in Griechenland oder Portugal. Der EFSF konnte im Fall Spaniens Kredite zur Bankenrekapitalisierung vergeben, deren Auflagen auf den Bankensektor beschränkt waren und nicht die allgemeine Finanz- und Wirtschaftspolitik betrafen. Gestützte Banken hätten etwa ihre Bilanzsumme reduzieren,

³ Siehe dazu die Broschüre der Linksfraction „Den Bankensektor neu ordnen - und mit der Vergesellschaftung beginnen“, <http://www.linksfraktion.de/im-wortlaut/bank-dich-mich/>

bestimmte Geschäftsteile abwickeln oder die Gehälter von Vorständen und Aufsichtsräten deckeln müssen. Spanien erhielt Bankenhilfen unter Auflagen dieser Art gewährt. Die Auflagen waren zwar nicht weitreichend genug, sie gingen aber in die richtige Richtung.

Weil der EFSF die Kredite jedoch an den spanischen Staat vergab, erhöhten sich die spanischen Staatsschulden sprunghaft – was den spanischen Staat nun noch anfälliger für Spekulationen macht. Sollte nunmehr ein Rettungsprogramm für den spanischen Staat nötig werden, wäre dies an die üblichen Spardiktate gekoppelt, deren Auswirkungen in Griechenland, Irland und Portugal zu beobachten sind. Das wäre nicht nur für die spanische Bevölkerung desaströs, sondern würde auch die Schuldenspirale weiter beflügeln.

Beim ESM sollen nach einer in der Lesart umstrittenen Gipfelerklärung direkte Bankenhilfen möglich sein, sobald eine einheitliche Bankenaufsicht für die Banken des Euroraums in Kraft tritt⁴. Der erste Vorschlag der Kommission hierfür ist jedoch mit Sang und Klang durchgefallen. Ob und wann die sogenannte „Bankenunion“ kommt, steht in den Sternen. Zudem hat Finanzminister Schäuble kürzlich mit seinen niederländischen und finnischen Amtskollegen in einem gemeinsamen Brief erklären lassen, dass Banken, die in den vergangenen Jahren bereits in Schieflage geraten sind, kein Geld aus dem ESM erhalten sollen. Die Staaten der Eurozone müssen ihre maroden Banken demnach bis auf weiteres auf eigene Faust sanieren oder unter repressiven Auflagen Mittel aus dem ESM beantragen. Der Teufelskreis aus Bankschulden und Staatsschulden dürfte damit kaum durchbrochen werden. Die dazu notwendigen Maßnahmen sind bereits angeklungen:

Die Eurokrise ist zum einen nur durch neue Finanzierungsinstrumente zu beenden: Durch Eurobonds und eine „Europäische Bank für öffentliche Anleihen“, die zu Bankkonditionen Kredite bei der Europäischen Zentralbank aufnehmen und an die Staaten weiterreichen kann, würden einzelne Eurostaaten von den Launen der Kapitalmärkte befreit. Überschuldete Staaten könnten dann im Rahmen eines „Fairen und Transparenten Schiedsverfahren“ entschuldet werden, bei dem ein unparteiisches Schiedsgericht entscheidet, auf welche Forderungen bestimmte Gläubigergruppen in welchem Maß verzichten müssen. Zum anderen sind eine koordinierte europäische Wirtschaftspolitik, die auf ein Ende des Lohn- und Steuerdumpings setzt, ein öffentliches europäisches Investitionsprogramm sowie Umverteilung wesentliche Eckpfeiler der Eurorettung.⁵

Das Bankensystem ist auf eine Zubringerfunktion gegenüber der Realwirtschaft und damit auf seine Kernfunktionen Zahlungsverkehr, Einlagengeschäft und Finanzierung zurückzustützen.⁶ Ähnliches gilt für die Finanzmärkte: Der Wildwuchs an undurchschaubaren Finanzprodukten muss durch einen Finanz-TÜV⁷ gelichtet werden: Nur

⁴ Gipfelerklärung des Europäischen Rats vom 29. Juni 2012.

⁵ Positionspapier der Linksfraktion: „Wege aus der Krise“, Juni 2011, <http://www.linksfraktion.de/positionspapiere/wege-krise-2011-06-10/>

⁶ Siehe Literaturhinweis in Fußnote 3.

⁷ Siehe dazu Suleika Reiners (World Future Council): „Finanz-TÜV einführen: Trennbankensystem ist veralteter Vorschlag“, <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/analysen/finanz-tv-einfhren-trennbankensystem-ist-veralteter-vorschlag-006784>

Finanzprodukte, die verständlich, von den Risiken beherrschbar und gesamtwirtschaftlich nützlich sind, dürfen in Verkehr gebracht werden. Schattenbanken müssen ausgetrocknet werden.⁸ Die Pleitegefahr und Systemrelevanz einzelner Banken und die Wahrscheinlichkeit systemischer Finanzkrisen würden dadurch wesentlich gesenkt, so dass staatliche Bankenrettungen so weit wie möglich vermieden werden können.

Darüber hinaus muss ein entschlossenes und ökonomisch kluges Krisenmanagement – verbunden mit einer Umverteilung der Einkommen und Vermögen von oben nach unten - die Krise stoppen und Europa eine positive, solidarische, demokratische und ökologisch nachhaltige Perspektive geben.⁹

⁸ Siehe dazu Nicola Liebert, Rainald Ötsch und Axel Troost: „Der graue Markt der Schattenbanken“, Blätter für deutsche und internationale Politik, 6/2012, <http://www.axel-troost.de/article/6172.der-graue-markt-der-schattenbanken.html>

⁹ Siehe dazu. Rudolf Hickel und Axel Troost, Euro-Zone vor dem Ende? Rettung durch kurzfristig entschiedenes Handeln mit einer Vision für Europa, <http://www.linksfraktion.de/imwortlaut/euro-zone-griechenland-austritt-haette-dramatische-folgen/>