

Bail-in statt Bail-out: Bankenunion ohne Biss

Von Axel Troost und Rainald Ötsch

Nun soll sie also endlich kommen: die Bankenunion. Gerade einmal zwei Jahre dauerte die Planung, im März beschlossen das Europäische Parlament und der Europäische Rat einen gemeinsamen Abwicklungsmechanismus für die Banken der Eurozone. Fast gleichzeitig wurde außerdem ein EU-weites Regelwerk für Krisenbanken verabschiedet, das seit langem auf sich warten ließ. Im Zentrum der Bankenunion steht die Europäische Bankenaufsicht. Sie ist bei der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main angesiedelt und kontrolliert ab November 130 europäische Großbanken. Am 1. Januar 2015 startet dann der Abwicklungsmechanismus für marode Banken. Er besteht aus einem zentralisierten Entscheidungsgremium, das auf einen gemeinsamen, noch zu schaffenden Abwicklungsfonds zugreifen kann. Das Gremium kann Banken aufspalten und liquidieren sowie die Forderungen ihrer Eigentümer und Gläubiger beschneiden. Dieses Instrumentarium wird allen EU-Abwicklungsbehörden – also auch denjenigen außerhalb der Bankenunion – zur Verfügung stehen.

Die beschlossenen Maßnahmen lassen den verantwortlichen EU-Binnenmarktkommissar Michel Barnier jubeln: Fortan müssten die Banken selbst für ihre Misswirtschaft geradestehen, die Ära der massiven Staatshilfen gehe ihrem Ende zu. Damit werde auch der Steuerzahler nicht länger für Fehler der Banken geradestehen müssen. In der Tat kündigt sich mit der Bankenunion ein Paradigmenwechsel an – und zwar vom Bail-out zum Bail-in. Bisher hafteten Dritte für die im Zuge der Finanzkrise eingetretenen Verluste – meist der Staat und damit die Steuerzahler. Künftig werden zuerst die Gläubiger und Eigentümer zur Kasse gebeten; nur in wenigen Ausnahmefällen soll der Staat noch einspringen und den Banken aus der Klemme helfen. Das Prinzip des Bail-in soll das Abwälzen von Verlusten auf die Gesellschaft unterbinden. Allerdings steckt der Teufel – wie so oft – im Detail. Im Ergebnis wird auch das neue Abwicklungsregime einen erneuten Flächenbrand nicht sicher verhindern können.

Das Prinzip des Bail-in ist nicht völlig neu. In Spanien wurden laut EU-Kommission und Internationalem Währungsfonds (IWF) rund 25 Prozent der Kapitallücken durch Verlustbeteiligung von Gläubigern gedeckt. Auch bei der „Bank of Cyprus“, der größten Bank Zyperns, wurden Einlagen oberhalb von 100 000 Euro zur Hälfte gegen weitgehend wertlose Aktien umgetauscht.

Bereits seit Sommer 2013 sehen die Beihilferegelungen der Europäischen Kommission grundsätzlich ein Bail-in von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern vor. Allerdings konnten die für alle Mitgliedstaaten bindenden Beihilfavorschriften bisher auf nationaler Ebene nicht immer rechtssicher umgesetzt werden. Dies wird sich, immerhin, mit der neuen Abwicklungsrichtlinie ändern: Kapitalinstrumente müssen ab 2015 quasi-automatisch abgeschrieben oder umgewandelt werden, sobald ein Abwicklungsinstrument angewandt wird und Verluste anfallen. Ab 2016 sollen zudem unbesicherte Anleihen und Einlagen belangt werden können. Tabu bleiben jedoch all jene Einlagen, die der gesetzlichen Einlagensicherung unterliegen (private Einlagen bis 100 000 Euro *pro Bank*), besicherte Verbindlichkeiten (wie Pfandbriefe) und Verbindlichkeiten gegenüber Banken mit kurzer Laufzeit.

Von zentraler Bedeutung ist die obligatorische Mindestbeteiligung der Banken: Diese müssen fortan acht Prozent der Bilanzsumme durch Bail-in aufbringen, bevor öffentliche Mittel oder der Abwicklungsfonds eingesetzt werden dürfen. Bei der Commerzbank entspricht dies immerhin einem Betrag von knapp 50 Mrd. Euro, den bei einer Pleite Eigentümer und Gläubiger schultern müssten. Theoretisch kann die Eigenkapitalquote einer Bank durch Bail-in beliebig verbessert werden. Und umso höher die Eigenkapitalquote, umso stabiler steht eine Bank da. Allerdings sind diesem System Grenzen gesetzt. Denn bei einer durchschnittlichen Bank entsprechen bereits die explizit von einem Bail-in ausgenommenen Verbindlichkeiten ungefähr der Hälfte der gesamten Verbindlichkeiten. Aber auch aus anderen Gründen dürfte ein Bail-in in einer Finanzkrise nur eingeschränkt praktikabel sein.

Bail-in in der Krise bedeutet, Öl ins Feuer zu gießen

Ein typischer Umstand, der zur Pleite einer Großbank und einer systemischen Finanzkrise führt, ist das Platzen einer Blase. In der Regel sind dann gleich mehrere Banken angeschlagen. Infolgedessen wächst das Misstrauen in den Markt und die Kapitalmärkte trocknen aus. Versuchen die Banken, sich Geld durch Notverkäufe zu verschaffen, treiben sie die Preise für Vermögenswerte in den Keller, was zu weiteren Verlusten führt und einen Teufelskreis in Gang setzt. Unter solchen Umständen könnte ein Bail-in diesen zusätzlich beschleunigen, da es die Bankverluste weiter vergrößert.

Zwar könnte die Aufsicht theoretisch die angeschlagenen Banken nacheinander in die Abwicklung schicken. Doch jede weitere Abwicklung wird nur die Panik erhöhen und weitere Verluste verursachen. Da Banken in Abwicklung zudem zeitweise vom Kapitalmarkt abgeschnitten werden, müssten Engpässe mit Mitteln des Abwicklungsfonds überbrückt werden. Brauchen gleich mehrere Banken Unterstützung, stieße der Abwicklungsfonds schnell an seine Grenzen.

Hinzu kommt, dass in größeren Bail-in leicht ungesicherte Einlagen betroffen sind – beispielsweise von Kommunen. Weil diese nicht der Einlagensicherung unterliegen, müssten am Ende also doch die Bürgerinnen und

Bürger die Zeche zahlen. Professionelle Anleger, die von den Problemen einer Bank schnell Wind bekommen können, würden hingegen ihre Gelder rechtzeitig abziehen oder auf Finanztitel ausweichen, die nicht für ein Bail-in herangezogen werden können. Und auch Privatpersonen mit großen Einlagen können ein Bail-in einfach umgehen: Sie müssen ihre Einlagen nur in Tranchen von bis zu 100 000 Euro stückeln und auf mehrere Banken aufteilen, um auf diese Weise unter die Einlagensicherung fallen. Kurzum: Ein Bail-in ist somit gerade im Falle einer größeren Krise viel weniger treffsicher als etwa eine Vermögensabgabe, durch die Reiche und Vermögende zur Krisenbewältigung herangezogen werden.

Die begrenzte Macht der Abwicklungsbehörde

Darüber hinaus erschweren rechtliche Hürden die Abwicklung von Banken. Nahezu jede Großbank ist grenzüberschreitend tätig, sodass Konzernteile oder Vermögensgegenstände ausländischem Recht unterliegen. Schlimmer noch: Je nachdem, ob es sich um Sachen, vertragliche Forderungen, Gesellschaftsanteile oder Wertpapiere handelt, gelten jeweils eigene Rechtsverhältnisse und Einschränkungen.¹ Die europäischen Abwicklungsbehörden können daher nur begrenzt eingreifen.

Der Ausweg aus diesem Dilemma besteht darin, dass Staaten die Beschlüsse federführender Aufsichtsbehörden gegenseitig anerkennen. Diesen Weg empfiehlt auch das bisherige Nonplusultra in Fragen internationaler Kooperation – eine Prinzipienliste des Finanzstabilitätsrats FSB.² Doch sie ist rechtlich nicht verbindlich. Deswegen dürfte es mit der internationalen Kooperation schnell vorbei sein, sobald die Forderungen einer europäischen Behörde finanzielle Interessen US-amerikanischer Gläubiger tangieren. Der Abwicklungsbehörde sind folglich die Hände gebunden.³ Die USA waren klug genug, auf dieses Problem rechtzeitig zu reagieren: Ausländische Banken müssen ihr US-Geschäft künftig in einer eigenen Holding konsolidieren, über welche die Aufsicht verfügen kann. Die Europäer konnten sich zu solch einer konsequenten, für die Banken teuren Maßnahme aber wieder einmal nicht durchringen.

Aber auch innerhalb der EU sind zwischenstaatliche Konflikte vorprogrammiert. Zwar können die gemeinsamen Abwicklungsregeln Konflikte innerhalb der Union entschärfen. Allerdings gilt dies uneingeschränkt nur für die Bankenunion: Dort wird über das Ob und Wie der Abwicklung in einem zentralisierten Gremium entschieden, dem Abwicklungsausschuss. Kommt jedoch der Rest der EU ins Spiel, ist schon wieder Schluss mit binden-

1 Vgl. Matthias Lehmann und Stefan Hoffmann, Bankenrestrukturierung mit Hindernissen: Die Übertragung im Ausland gelegener systemrelevanter Funktionen, in: „Wertpapier-Mitteilungen“, 67/2013, S. 1389-1436.

2 Vgl. FSB, Key Attributes of Effective Resolution Systems for Financial Institutions, Oktober 2011.

3 Vgl. Oliver Wunsch, Die Quadratur des Kreises: Rechtliche und ökonomische Aspekte der Abwicklung von Banken, in: „Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht“, 84/2012, S. 523-534.

den Entscheidungen. Das ist besonders misslich, denn so ziemlich jede größere Bank der Eurozone besitzt entweder Ableger oder eine übergeordnete Konzerneinheit in Großbritannien. Zwar wurden für solche Fälle EU-weite Abwicklungskollegien geschaffen. Doch gemäß der Abwicklungsrichtlinie ist „das Abwicklungskollegium kein Entscheidungsgremium, sondern eine Plattform, die die Entscheidungsfindung der nationalen Behörden erleichtern soll. Die gemeinsamen Entscheidungen werden von den betreffenden nationalen Behörden gefasst.“ Wie sich die einzelnen europäischen Mitgliedstaaten untereinander einigen sollen, bleibt also ungeklärt. Damit sind zwischenstaatliche Konflikte bereits vorprogrammiert.

Doch selbst innerhalb der Bankenunion ist das Entscheidungsverfahren noch zu kompliziert. Der gemeinsame Ausschuss, der über die Details des Abwicklungskonzepts entscheidet, wird von fünf ständigen Mitgliedern in einer Exekutivsitzenng des Ausschusses beschlossen. Nationale Vertreter der Abwicklungsbehörden der jeweils betroffenen Staaten werden dabei angehört, verfügen jedoch über kein Stimmrecht. Damit sollte der Einfluss der Regierungen – üblicherweise die Bremser in solchen Verfahren – zurückgedrängt werden. Doch bereits ein einzelner Vertreter einer nationalen Aufsichtsbehörde kann das Abwicklungskonzept in die größere Plenarsitzung des Ausschusses rufen, um es dort neu zu verhandeln.

An der Plenarsitzung nehmen auch die nationalen Aufsichtsbehörden mit Stimmrecht teil. Diese können dort sehr unterschiedliche Interessen vertreten. Aufseher aus nur am Rande betroffenen Nationen dürften aber eher ein opportunistisches Verhalten an den Tag legen, als eine Entscheidung im gesamteuropäischen Interesse zu treffen. Die EU-Kommission kann dann nur noch ein Veto einlegen. Wenn der Europäische Rat dies bekräftigt, muss das Konzept kurzfristig noch einmal überarbeitet werden.

Dieses Verfahren wurde gegenüber früher diskutierten Varianten zwar bereits deutlich verschlankt. Laut „Financial Times“ sind nach dem finalen Kompromiss jedoch weiterhin mehr als 100 Entscheidungsträger beteiligt.⁴ Eine Abstimmung über das Wochenende im Falle einer Krise dürfte damit zwar prinzipiell möglich sein. Doch zusätzliche Konsultationen (inklusive Vetomöglichkeiten) sind unter einem solchen Zeitdruck gefährlicher Luxus. Die Prozedur klingt insofern mehr nach Chaos als nach geordneter Bankenabwicklung.

Doch nicht nur die institutionelle Ausgestaltung der Bankenunion ist unzureichend, sondern auch die finanzielle Ausstattung zur Abwicklung maroder Banken. Künftig müssen die EU-Staaten Bankenabgaben erheben, mit denen Abwicklungen über einen dadurch gespeisten Abwicklungsfonds finanziert werden. Neben den jährlich zu erstattenden Abgaben können sie im Krisenfall auch Sonderabgaben erheben oder vom Fonds Kredite aufnehmen.

Ihre nationalen Fonds werden die Staaten der Bankenunion nach und nach vergemeinschaften. Innerhalb von acht Jahren sollen im gemeinsamen Abwicklungsfonds etwa 55 Mrd. Euro zusammenkommen. Ob das klappen

4 Vgl. „Financial Times“, 23.3.2014.

wird, ist ziemlich fraglich: Denn um dieses Ziel zu erreichen, müsste beispielsweise die bisherige deutsche Bankenabgabe von derzeit 600 Mio. Euro auf das Dreifache erhöht werden.

Am sinnvollsten wäre es, wenn die Beiträge vor allem von den Großbanken kämen, da diese auch die primären Nutznießer eines Abwicklungsfonds wären. Allerdings haben die deutschen Groß- und Landesbanken bisher eher bescheidene Beiträge geleistet, was (zumindest teilweise) an ihrer schwachen Ertragslage liegt. Dabei ist die Situation hierzulande noch vergleichsweise rosig – in Summe haben die Banken der Eurozone in den letzten Jahren jedoch große Verluste verbucht. Dass sie nun in den nächsten Jahren auch ihre Eigenkapitalbasis und die Einlagensicherungssysteme stärken müssen, geht weiter zu Lasten der Gewinne. Der Abwicklungsfonds droht damit auf absehbare Zeit ein bloßes Versprechen zu bleiben.

Deswegen ist nicht ausgeschlossen, dass anstelle der Großbanken vor allem die Sparkassen und Genossenschaftsbanken bluten müssen – auch wenn sie vom Abwicklungsfonds kaum profitieren dürften. Bislang mussten Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Deutschland nur geringe Beiträge leisten, da die deutsche Bankenabgabe stark progressiv ausgestaltet ist. Hinzu kommt zum einen, dass diese Banken eigene Sicherungssysteme unterhalten, mit denen sie sich im Krisenfall gegenseitig unterstützen; und zum anderen verfolgen Sparkassen und Genossenschaftsbanken ein konservatives Geschäftsmodell mit geringer Pleitewahrscheinlichkeit.

Alle Parteien im Bundestag wollen die Sparkassen und Genossenschaftsbanken daher auch hinsichtlich ihrer Beteiligung am Abwicklungsfonds schonen. Doch künftig wird die Bankenabgabe auf europäischer Ebene neu festgelegt – und hier liegen die Interessen anders: Frankreich beispielsweise behauptet, dass größere Banken sicherer seien und deswegen proportional geringer belastet werden müssten. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass nun ausgerechnet jene Kreditinstitute und Bankengruppen unter Druck geraten, die den Ausbruch der letzten Krise nicht verschuldet haben.

Der fehlende Letztsicherungsmechanismus

Sollte der Abwicklungsfonds in ferner Zukunft tatsächlich einmal gefüllt sein, wäre das Krisenabsorptionspotential aus Bail-in und Fonds recht hoch. Die EU-Kommission glaubt, dass in Zukunft die beiden Instrumente die meisten Bankenpleiten abfangen können, ohne dass öffentliche Gelder oder Garantien benötigt würden.⁵ Dafür spricht, dass zwei Drittel der in der Krise gestützten Banken mit Finanzhilfen auskamen, die unter der obligatorischen Acht-Prozent-Grenze lagen. Allerdings waren einzelne Bankenrettungen, etwa der irischen Banken, extrem kostspielig. Nach wie vor streiten die Staaten daher um einen Letztsicherungsmechanismus, der über Bail-in und Abwicklungsfonds hinausgeht.

5 Vgl. EU-Kommission, Bail-in tool: a comparative analysis of „the institutions“ approaches, Working Paper, 18.10.2013.

Obwohl im Juni 2012 der Europäische Rat mit seinem Beschluss über den direkten Zugang der Banken zu Mitteln des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) den Stein für die Bankenunion überhaupt erst ins Rollen gebracht hat, ist dieser Zugang nach wie vor nicht geregelt. Die Verhandlungen befinden sich allerdings im Endstadium.

Bisher stand der ESM nur auf indirektem Weg zur Verfügung: Ein Staat konnte also nur, wie etwa in Spanien geschehen, auf regulärem Weg ESM-Mittel beantragen und an seine Banken weitergeben. Künftig wird der direkte Bezug möglich sein, dann stehen bis zu 60 Mrd. Euro für die Direktkapitalisierung der Banken bereit. Doch zuvor muss ein umfassender Beitrag der Gläubiger, des Abwicklungsfonds und des betroffenen Staats erfolgt sein. Nur wenn dem antragstellenden Staat ansonsten die Pleite droht, können ESM-Mittel direkt an seine Banken fließen – allerdings nur unter strengen Auflagen für die betroffene Bank und den nationalen Finanzsektor.

Die Hürden für den Fall, dass der Steuerzahler für ausländische Banken haften muss, liegen also extrem hoch. Gleichzeitig hat die Bundesregierung das Ziel erreicht, das sie seit Ausbruch der Finanzkrise verfolgte: Außer im äußersten Notfall steht jedes Land für sich alleine gerade.⁶ Nur in diesem Fall soll der ESM einspringen. Weil diesem aber die finanzielle Schlagkraft fehlt, ist er als Letztretter ein Rohrkrepiierer. Somit wurde weitgehend vereitelt, was ursprünglich das Motiv für die Bankenunion war – nämlich einen kollektiven europäischen Sicherungsmechanismus zu schaffen.

Zum Glück war bisher die EZB bereit, für das Versagen der Politik in die Bresche zu springen. Kommt es jedoch in der Zukunft zu weiteren schweren Bankenkrisen, werden zunächst nach wie vor insbesondere die Staatskassen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten gefragt und gleichzeitig bedroht sein. Um die Gefährdung der eigenen Finanzstabilität zu verhindern oder drohenden schweren volkswirtschaftlichen Schaden abzuwenden, können sie vom Grundsatz der Gläubigerbeteiligung durchaus abweichen und öffentliche Mittel verwenden, um marode Banken zu retten.

Hierfür wurden eigens neue Instrumente geschaffen, insbesondere sogenannte präventive Finanzsektorhilfen, um Banken mit öffentlichem Geld zu versorgen, bei denen die Aufsicht nicht sicher ist, ob sie wirklich bestandsgefährdet sind oder nicht (das heißt keine offensichtlichen Schrottbanken). Das grenzt die Zahl der in Frage kommenden Banken auf jene ein, die realistische Chancen haben, sich zunächst das Eigenkapital noch selbst zu beschaffen. Gleichzeitig unterzieht die Kommission die Banken derzeit einem Stresstest. Darin werden zwei volkswirtschaftliche Szenarien durchgespielt – ein milderes und ein pessimistisches – und geprüft, ob die Banken danach immer noch bestimmte Eigenkapitalanforderungen erfüllen. Dabei aufgedeckte Kapitallücken dürfen nur dann geschlossen werden, wenn sie aus dem „unwahrscheinlichen“ Negativszenario stammen, nicht jedoch aus dem „wahrscheinlichen“ Basis-Szenario.⁷

6 Cerstin Gammelin und Raimund Löw, „Jedem seine Scheiße“. Wie Angela Merkels nationaler Egoismus die EU aufs Spiel setzt, in: „Blätter“, 5/2014, S. 43-52.

7 Die Mitgliedstaaten sind sich aber selbst nicht ganz einig, ob sie dies wirklich so beschlossen haben.

Das Risiko für den Steuerzahler wäre bei einer entsprechend engen Auslegung der Richtlinie begrenzt. Weil Garantien verzinst werden oder staatlich erworbene Bankanteile später mit Gewinn verkauft werden könnten, wäre am Ende sogar ein Gewinn möglich. Das Ergebnis hängt aber nicht zuletzt von den Vorgaben und der Arbeit der Aufsicht ab. Fest steht: Trotz des hohen Erfolgsdrucks für die EZB läuft auch bei den Stresstests offenbar vieles nicht rund.⁸ Letztlich wird sich nie völlig ausschließen lassen, dass ein Staat auf Basis überoptimistischer Prognosen und auf den Druck von Lobbys hin mit Hilfe der Finanzsektorhilfen Milliardenbeträge zu Lasten seiner Bürgerinnen und Bürger versenkt.

Alternative Bankenrettung mit Staatsgeldern

Viel weiter als die präventiven Finanzsektorhilfen gehen die in der Abwicklungsrichtlinie vorgesehenen „staatlichen Stabilisierungsinstrumente“. Demnach kann eine Regierung in einer von ihr festgestellten Systemkrise eine „außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln“ gewähren. Die Initiative dazu geht vom jeweiligen Staat aus, muss aber von der EU-Kommission genehmigt werden. Da die Abwicklungsbehörde ein vorheriges Bail-in von mindestens acht Prozent vorschreibt, ist eine vorherige Gläubigerbeteiligung für die Bundesregierung obligatorisch.⁹ Doch ob auf diesem Weg oder einem anderen: Insgesamt dürfte es kaum verwundern, wenn eine Regierung in einer Krisensituation einen Weg findet, eigenes Geld in ihren Bankensektor zu pumpen – wenn sie dazu fest entschlossen ist. Sie wird dabei zwar vielerlei Bedingungen zu beachten haben, das EU-Recht kann sie aber nicht beliebig eng binden.

Und das ist auch gut so. Viel schlimmer wäre es nämlich, einen Staat mittels starrer EU-Regeln so sehr zu knebeln, dass er in einer Ausnahmesituation handlungsunfähig ist.

Die Aufregung über nationale Schlupflöcher, die Bankenrettungen weiterhin ermöglichen, ist insofern zwar verständlich. Tatsächlich aber bieten gerade diese Schlupflöcher mitunter sinnvolle Spielräume, um verheerende Krisen abzuwenden.

So machte Anfang der 1990er Jahre Schweden mit seiner Bankenrettung Schule, indem es seine maroden Großbanken verstaatlichte, riskante Vermögenswerte in Bad Banks auslagerte und den Rest nach und nach wieder verkaufte – am Ende mit Gewinn. Schweden bewältigte seine Krise also nicht mit dem Geld privater Gläubiger, sondern mit staatlichen Beihilfen. Kein Wunder, dass Schweden sich diesen Weg auch heute offenhalten wollte, nämlich durch Ausnahmeregelungen, wie sie schließlich auch beschlossen wurden.

⁸ Vgl. „Handelsblatt“, 19.3.2014.

⁹ Erklärung von Österreich, Deutschland und Finnland vom 20.12.2013 anlässlich der Trilogieeinigung bei der BRRD, 17957/13 ADD1. Die Bundesregierung schließt für die anderen Staaten der Bankenunion eine solche Stabilisierung selbst nach erfolgtem Bail-in aus. Dass sie dies in einer offiziellen Erklärung klarstellen musste, deutet allerdings darauf hin, dass auch diese Interpretation umstritten ist.

Auch die Vereinigten Staaten haben vergleichsweise gute Erfahrungen mit staatlichen Beihilfen gemacht. Während in Deutschland seit Beginn der Finanzkrise 2008 der Staat aus dogmatischen Gründen nur die ganz hoffnungslosen Fälle übernommen hat, wurden in den USA die großen Banken flächendeckend zwangskapitalisiert und teilverstaatlicht. Da die Kurse für Aktien und riskante Vermögenswerte in der Krise am Boden lagen, konnte der Staat, nachdem die Kurse wieder angezogen waren, die Kosten für die Rettungshilfen wieder einspielen. Mit Zinsen und dem Verkauf der Beteiligungen verdiente das US-Finanzministerium nach derzeitigem Stand an der Rettung 25 Mrd. Dollar.¹⁰ Zudem wurden die Bankbilanzen dadurch sehr viel konsequenter gesäubert als im völlig uneinigen Europa.¹¹

Ohnehin geht bei Bankenkrisen die Hauptgefahr für die Steuerzahler nicht von verpatzten Bankenrettungen aus, sondern von den indirekten Kosten einer Finanzkrise. Um welche Dimensionen es dabei geht, lässt sich anhand der deutschen Finanzkrise veranschaulichen. Eine Studie des RWI beziffert die Kosten der Finanzkrise in den Jahren 2009 und 2010 auf 187 Mrd. Euro.¹² Davon entfallen 82 Mrd. Euro auf die sogenannten automatischen Stabilisatoren (beispielsweise höhere Kosten für Arbeitslose und Steuerausfälle), 47 Mrd. Euro auf Konjunkturprogramme (selbstfinanzierende Effekte bereits eingerechnet) und „lediglich“ 33 Mrd. Euro auf die Bankenabwicklung.

Obwohl sich die Regierung regelrecht bemüht hat, grobe Fehler zu machen (so wurden die Aktionäre der Pleitebank HRE sogar noch mit Steuergeld entschädigt), waren die indirekten Krisenkosten also um ein Vielfaches höher als die direkten Kosten.¹³

Wo bleibt die Reform des Bankensektors?

Was also bleibt im Ergebnis? Für übertriebenen Optimismus bieten die neuen Bankenregelungen keinen Anlass. Das neue Abwicklungsregime schiebt die Hemmschwelle für staatliche Rettungsaktionen zwar ein Stückchen hinauf und wird gleichzeitig ihre Kosten senken. Sinnvoll sind die Regelungen aber in erster Linie bei einzelnen Bankpleiten und der Abwicklung mittelgroßer Banken. Insgesamt lassen die neuen Regeln große Spielräume – sowohl den europäischen Institutionen als auch den Nationalstaaten. Das macht es schwer, ein abschließendes Urteil zu fällen. In jedem Fall hat die EU-Kommission als Richterin über staatliche Beihilfen starke Mitspracherechte. Sie kann dabei ihre Vorgaben nach eigenem Ermessen selbst konkretisieren.

Positiv ist auch, dass angesichts der vielen grenzübergreifenden Bankgeschäfte die Entscheidung über das Ob und Wie einer Bankenrettung nun stärker auf zentralisierte Institutionen wie die EZB und den Abwicklungs-

10 Vgl. „Die Presse“, 24.5.2013.

11 Vgl. Gammelmin/Löw, a.a.O.

12 Vgl. „Die Welt“, 3.4.2013.

13 Dementsprechend sieht die Ratingagentur Standard & Poors in den neuen Abwicklungsregeln auch keinen Grund, ihre Staatenratings zu ändern: Vgl. Standard & Poors, Trotz Bankenunion trägt der Steuerzahler ein Restrisiko, 6.5.2014.

ausschuss verlagert wurde. Diese sind aber längst nicht vor Fehlschlüssen oder Einflussnahme gefeit. Die EZB steht als Bewahrerin der Finanzstabilität und neuerdings als Banken-Aufseherin ebenfalls in einem Zielkonflikt. Auch wäre es nicht das erste Mal, dass die Bankenaufsicht das Sich-Anbahnen einer Krise verschläft.

Erschwerend kommt hinzu: Da sich der Bankensektor in den letzten Jahren noch weiter konzentriert hat, sind die Banken nach wie vor viel zu groß, zu komplex und zu vernetzt. Die EU zählt inzwischen zehn Megabanken mit einer Bilanzsumme von mehr als 1,5 Billionen Euro. Kaum vorstellbar, dass einer dieser Giganten abgewickelt werden kann, ohne die Finanzmarktstabilität ernsthaft zu gefährden. Deswegen ist es höchste Zeit für wirkliche Reformen, die den Finanzsektor auf ein kontrollierbares Maß zurückschrumpfen. Doch speziell die Bundeskanzlerin hat mit der gegenwärtigen Lage offenbar kein Problem. Für Angela Merkel ist die Bankenregulierung nach eigenem Bekunden zu 80 Prozent erledigt. Hinzu kommt, dass der Druck für weitere Reformen mit dem neuen Abwicklungsregime spürbar abnehmen dürfte.

Die letzte anstehende „offizielle“ größere Bankenreform ist eine EU-Verordnung für ein Trennbankensystem. Dagegen wäre auch nicht viel einzuwenden, wenn es denn mehr wäre als ein Vorschlag auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, der kaum über vereinzelt bereits beschlossene nationale Mini-Trennbankensystemen hinausgeht – von denen außer einigen wenigen direkt Betroffenen niemand etwas gemerkt hat. Das verabschiedete deutsche Trennbankengesetz, das nur minimale Konsequenzen etwa für die Deutsche Bank hat, ist eben kein Einstieg in ein Trennbankensystem.

Doch selbst ein stringenteres Trennbankensystem würde den Wildwuchs auf europäischer Ebene längst nicht beenden. Laut Finance Watch betragen die Vermögenswerte der Eurozonen-Banken mehr als das 500fache der angestrebten Ausstattung des Abwicklungsfonds von 55 Mrd. Euro.¹⁴ Mit Realwirtschaft hat ein Großteil dieser Geschäfte schon lange fast nichts mehr zu tun. Ein signifikanter Anteil des Bankgeschäfts gehört daher ganz grundsätzlich auf den Prüfstand.

Das Bankgeschäft muss sich endlich wieder auf eine Dienstleistungsfunktion gegenüber der Realwirtschaft beschränken – und damit auf die Geschäftsfelder Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung. Dafür muss jedoch die gesamte Struktur der Bankgeschäfte radikal erneuert werden.

Statt der Finanzbranche weiter mit bloß punktuellen und weitgehend untauglichen Verboten hinterherzulaufen, sollten im Sinne einer Beweislastumkehr künftig auch nur noch solche Geschäfte erlaubt sein, die von einem Finanz-TÜV explizit zugelassen wurden. Beides würde den Bankensektor endlich vom Kopf auf die Füße stellen. Die Gefahr einer Bankenkrise wäre auch damit nicht vollständig gebannt. Doch immerhin wäre das System damit weitaus kontrollierbarer, ungefährlicher und zweckdienlicher als heute.

14 Vgl. Pressemitteilung von Finance Watch, 1.4.2014.



Egbert Scheunemann REBELLEN AUF KRETA

Eine ungewöhnliche Reise durch Kretas Geschichte, Sprache und Landschaften. Ein Buch über Freundschaft, wildes Denken und wundersame Erlebnisse.

Der längste politische Freiheitskampf aller Zeiten fand auf Kreta statt – über nahezu 3.500 Jahre! Die Schilderung dieser unglaublichen Geschichte ist – in Form eines Genremixes – aufgelockert durch viele Erlebnisse und Anekdoten, die der Autor über fast drei Jahrzehnte auf Kreta erlebt hat. Er beschreibt die Insel, die Landschaften, die Menschen – und führt, beiläufig quasi, in die neugriechische Sprache ein.

ISBN 9783837005530, 272 S., 17,80 € | Leseprobe: www.egbert-scheunemann.de/kreta.pdf

Weggesperrt – und dann?

Gefangene brauchen Hilfe, um nach der Haft ein Leben ohne Straftaten führen zu können. Helfen Sie mit Ihrer Zeitungsspende.

Bitte spenden Sie die »Blätter für deutsche und internationale Politik« für Menschen in Haft zum Preis von: 84,60 € jährlich oder überweisen Sie einen Betrag Ihrer Wahl an: Freiabonnements für Gefangene e.V., Bank für Sozialwirtschaft
IBAN: DE02 1002 0500 0003 0854 00, BIC: BFSWDE33BER, Kennwort: Blätter
Telefon 030-611 21 89, E-Mail: info@freiabos.de

www.freiabos.de

Foto: Beate Pundt