

Nachhaltigkeit – Unternehmerisches Handeln in globaler Verantwortung

Nachhaltigkeit zu sichern und in globaler Verantwortung zu handeln sind zwei zentrale Herausforderungen unserer Zeit. Im Folgenden soll diesem Thema im Bereich der Finanzwirtschaft nachgegangen werden, was natürlich nicht alles umfassend geschehen kann. Ausführungen beispielsweise zur Regulierung von Ratingagenturen und zu Vergütungsmodellen, auch wenn diese Aspekte für eine nachhaltige Finanzwirtschaft von wesentlicher Bedeutung sind, werden nicht gemacht.

Der „Rat für Nachhaltige Entwicklung“, ein von der Bundesregierung eingesetztes Beratergremium, hat „nachhaltige Entwicklung“ als eine Politik definiert, die „Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten“ berücksichtigt. So heißt es da: „Zukunftsfähig wirtschaften bedeutet also, dass wir unseren Kindern und Enkelkindern ein intaktes ökologisches, soziales und ökonomisches Gefüge hinterlassen.“

Dauerhafter und ehrlicher Erfolg als Ziel

Für den verantwortungsvollen Kaufmann war nachhaltiges Wirtschaften immer schon eine Selbstverständlichkeit. Der erfolgreiche deutsche Mittelstand ist dafür Beweis genug. Und auch bei internationalen Unternehmen und Banken ist der dauerhafte, ehrliche Erfolg das Ziel der allermeisten Mitarbeiter und Führungskräfte.

Aber: Die aktuelle Finanzkrise hat uns vor Augen geführt, dass viele Geschäftsmodelle und -strategien der jüngsten Zeit nicht nachhaltig waren und dass sie diesen, seit jeher bestehenden Anforderungen nicht gerecht wurden.

Dazu einige sehr aussagekräftige Zahlen: Der Internationale Währungsfonds (IWF)

schätzt die krisenbezogenen Verluste von Banken weltweit im Zeitraum von 2007 bis 2010 auf unglaubliche 2,2 Billionen US-Dollar.¹⁾ Der 2008 von den deutschen Banken ausgewiesene Jahresüberschuss vor Steuern war um gewaltige 45,5 Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen: Die Banken machten 25 Milliarden Euro Verlust.²⁾

Und auch die Rettungsaktionen waren sehr kostspielig: Zentralbanken versuchten,

der heraufziehenden Krise entgegenzusteuern, indem sie Unmengen an Liquidität in den Markt pumpten und Assets aufkauften. Aber auch das reichte nicht aus, und so waren Staaten weltweit gezwungen, massive Rettungspakete zu schnüren:

– Erst, um einen Zusammenbruch der Finanzwirtschaft zu verhindern,

– dann – mit dem Übergreifen der Krise auf die reale Wirtschaft –, um eine allgemeine Wirtschaftskrise zu vermeiden.

Die wirtschaftlichen Kosten – gemessen auch an den entgangenen Opportunitäten – liegen deutlich höher. Sie sind der enormen Fehlallokation knapper Mittel und den daraus erwachsenden Reparaturkosten geschuldet.

Inzwischen zeigt sich allerdings, dass die direkten Mittelabflüsse aus den Staatshaushalten letztlich weit geringer waren als die zunächst zur Verfügung gestellten Brutto-Werte, auch wenn hier noch keine abschließende Bewertung vorgenommen werden kann. In Deutschland und auch in den meisten anderen Industrieländern werden die direkten Kosten der Krise am Ende wohl unter einem Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) bleiben. Selbst in den Vereinigten Staaten, die besonders hart von der Krise getroffen wurden, werden die direkten Kosten vermutlich zwei Prozent des BIP nicht übersteigen.³⁾

Hohe indirekte Kosten der Krise

Deutlich höher dürften hingegen die indirekten Kosten der Krise ausfallen. Während das reale Wirtschaftswachstum in den Industrieländern 2007 noch 2,8 Prozent erreichte, fiel es im Jahr 2008 auf 0,5 Prozent und 2009 auf minus 3,2 Prozent. Auch die öffentlichen Haushalte wurden

Prof. Dr. Axel Wieandt, Honorarprofessor für Finanzdienstleistungen an der Wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung, Vallendar

Die Zustimmung der Bürger zu immer neuen Finanzhilfen für Staaten und Banken bröckelt zusehends. Von daher steht die Branche selbst in der Pflicht, Verbesserungen an Organisations- und Risikostrukturen zu erzielen und so die Stabilität der gesamten Finanzarchitektur zu erhöhen. Populistische Maßnahmen helfen hierbei ebenso wenig wie einzelstaatliche Schnellschüsse, so der Autor. Gefordert ist vielmehr ein schlüssiges Gesamtkonzept, das Wettbewerbsverzerrungen und Arbitragemöglichkeiten verhindert. Die Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften nach Basel III finden dabei ebenso seine Zustimmung wie das stärkere Bewusstsein für systemische Risiken und systemrelevante Institute. Nachholbedarf stellt er dagegen hinsichtlich der „too big to fail“-Problematik fest. Das deutsche Restrukturierungsgesetz weist deutliche Mängel auf und es gebe immer noch kein praxistaugliches, international anwendbares Restrukturierungsregime für globale Banken. Dabei betont der Autor nicht nur die Gefahren, sondern auch und gerade den volkswirtschaftlichen Nutzen internationaler Bankkonzerne. (Red.)

schwer getroffen. Insbesondere in den entwickelten Ländern stiegen die Haushaltsdefizite und Schuldenstände drastisch an. Der IWF schätzt, dass die Brutto-Staatsverschuldung in den G20-Ländern 2007 von 78 Prozent des BIP schon 2010 auf 107 Prozent gestiegen ist und 2014 sogar 118 Prozent erreichen wird.⁴⁾

Zwar gab es zunächst einen gesellschaftlichen Konsens für die massiven Stützungsmaßnahmen. Inzwischen jedoch ist die Kritik an der Vergesellschaftung der Verluste unüberhörbar, und sie ist absolut berechtigt. Allein schon, um ihren Ruf nicht weiter zu beschädigen, tut die Finanzwirtschaft gut daran, zusammen mit Regulierungsbehörden und Gesetzgebern proaktiv am Aufbau einer nachhaltigeren Finanzarchitektur mitzuwirken.

Denn selbstverständlich muss alles getan werden, um die Krisenanfälligkeit der Finanzwirtschaft sowohl auf Instituts- als auch auf Systemebene zu reduzieren. Aber keine noch so gute Regulierung wird zukünftige Krisen verhindern können. Deshalb sollten wir nicht nur Instrumente der Vorbeugung entwickeln, sondern auch solche, die es ermöglichen, eine künftige Krise haushaltsschonend und marktkonform zu bewältigen.

Probleme der Finanzwirtschaft

Durch die Finanzkrise wurden folgenden Probleme der Finanzwirtschaft aufgedeckt:

- Erstens: Die Eigenkapitalausstattung vieler Banken war zu gering.
- Zweitens: Die Refinanzierungsstrukturen waren oft nicht robust genug. Als der Interbanken-Markt zusammenbrach, gerieten etliche Banken durch Liquiditätsengpässe in eine existenzbedrohliche Lage. Es betraf vor allem jene, die exzessiv Fristentransformation betrieben hatten und zu einseitig von einem funktionierenden Interbanken-Markt abhingen.
- Drittens: Weltweit wurden systemische Risiken nicht ausreichend beachtet. Es gab keine Instanz, die den erforderlichen Gesamtüberblick gewahrt hatte und rechtzeitig hätte einschreiten können.
- Und viertens: Staaten weltweit mussten erkennen, dass sie über keine praxistaug-

lichen Instrumente verfügten, um systemisch relevante Banken geordnet und ohne die Bereitstellung von Staatshilfen restrukturieren zu können.

Regulierungsvorhaben und bereits erzielte Verbesserungen

Die vergangenen Jahre haben ein wahres Feuerwerk an Regulierungen beschert. Dabei gehen die meisten der Ansätze in die richtige Richtung. Zentrales Element dieser Regulierungen ist das Basel-III-Reformpaket, das im Dezember 2010 vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht vorgelegt wurde.⁵⁾

Die darin vorgesehene, stufenweise qualitative und quantitative Erhöhung der Eigenkapitalstandards bis 2019 wird die Schockresistenz auf Institutsebene erheblich verbessern. Aber auch die Herausforderungen, die sich aus den neuen Anforderungen ergeben, sind dementsprechend groß. Unter Basel II betrug die Mindestanforderungen an das harte Kernkapital lediglich zwei Prozent. Aufgrund der strikteren Eigenkapitaldefinitionen der Basel-III-Regelungen käme eine durchschnittliche internationale Großbank, die bislang nur diese Mindestanforderung erfüllt hat, heute allerdings nur noch auf eine Quote von rund einem Prozent.

Mit Blick auf die unter Basel III vorzuhaltende Gesamtquote von sieben Prozent des harten Kernkapitals müsste diese Bank ihr hartes Kernkapital also versiebenfachen.⁶⁾ Da zudem auch noch die Risikogewichtung der Aktiva neu bestimmt wird, kann man sogar von einer erforderlichen Verzehnfachung des harten Eigenkapitals im Verhältnis zu Basel II ausgehen. Ungeklärt ist noch, in welchem Ausmaß zusätzliche Anforderungen auf Finanzinstitute zukommen, die als global systemisch relevant eingestuft werden. Auf dem G20-Gipfeltreffen in Seoul im November 2010 sprach man sich grundsätzlich dafür aus, dass diese Finanzinstitute höhere Eigenkapitalanforderungen erfüllen sollten, da man meinte, dass von ihnen größere Risiken für die Finanzstabilität ausgehen würden.⁷⁾

Wahrscheinlich wird man sich in Abhängigkeit des jeweiligen systemischen Risikos auf abgestufte Zuschläge von bis zu zwei bis drei Prozent der risikogewichteten Aktiva einigen, wobei die Frage der

dabei einzusetzenden Instrumente noch offen ist. Zudem bleibt es bis auf Weiteres den nationalen Gesetzgebern überlassen, ob und gegebenenfalls welche zusätzlichen Anforderungen sie an ihre national systemisch relevanten Finanzinstitute richten.

Auch die Einführung der bis dahin nicht existierenden globalen Mindeststandards für die Liquidität sollte zu einer Stärkung der Finanzwirtschaft führen. Anders als bei den Eigenkapitalstandards fehlen hier jedoch umfassende Erkenntnisse aus der Vergangenheit, weshalb bei ihrer Einführung 2015 beziehungsweise 2018 ein besonderes Augenmaß erforderlich sein wird. Damit in einer Stress-Situation nicht gerade von den Liquiditätsstandards selbst eine systemische Gefahr ausgeht, muss eine hinreichend große Bandbreite an Finanzierungsinstrumenten als liquide Aktiva zugelassen werden.

Hinreichende Bandbreite an liquiden Assets

Eine der Folgen der strukturellen Liquiditätsquote wird aber womöglich sein, dass Banken zukünftig weniger langfristige Kreditzusagen machen. Das dürfte insbesondere für die deutsche Wirtschaft zu Problemen führen, denn ihre Finanzierungsstruktur ist derzeit noch bankengeprägt und damit stark kreditlastig. Allerdings wagen sich wohl auch infolge der neuen Regelungen Mittelständler zunehmend an den Anleihemarkt.

Eine verbindliche Leverage Ratio, die ebenfalls im Rahmen des Basel-III-Reformpakets eingeführt werden soll, ist falsch konzipiert. Diese Maßnahme ist nicht konsistent mit dem risikogewichteten Ansatz von Basel III. Auf mikro-ökonomischer Ebene mag sie zwar ein Ansporn zur Reduzierung der Bilanzsumme sein – nur ist nicht die Höhe der Bilanzsumme das eigentliche Problem, sondern die Frage, welche Geschäftstätigkeit mit wie viel Eigenkapital zu unterlegen ist.

Eben hier setzen die neuen Eigenkapitalvorschriften an. Eine verbindliche Leverage Ratio könnte dazu führen, dass in den Bilanzen Assets mit niedrigen Risiken von Assets mit höheren Risiken und entsprechend höheren Erträgen verdrängt werden. Zu Informationszwecken, insbesondere als Frühwarnindikator, kann die

Leverage Ratio wertvolle Hinweise liefern; von einer verbindlichen Einführung sollte man jedoch absehen.

Maßnahmen auf Makro-Ebene

Ohne Frage, die Sensibilität für systemische Risiken ist in den vergangenen Jahren größer geworden. In der Europäischen Union hat man zudem auf der makro-prudentialen Ebene reagiert und den „Europäischen Ausschuss für Systemrisiken“ (European Systemic Risk Board – ESRB) geschaffen.⁸⁾ Dem ESRB wurde die grenzüberschreitende Makroaufsicht übertragen. Ihm obliegt die Überwachung und Bewertung der Stabilität des Finanzsystems. Er soll frühzeitig vor absehbaren Problemen warnen und bei Bedarf konkrete Maßnahmen zu deren Lösung vorschlagen. Inwieweit diese Vorschläge ernst genommen und umgesetzt werden, wird sich allerdings erst noch zeigen müssen.

Es bleibt zu hoffen, dass zukünftig stärker auf systemische Risiken und ihre möglichen Quellen und Ansteckungswege geachtet wird. Die Finanzwirtschaft und auch die Wissenschaft wurden von der Krise weitestgehend „kalt erwischt“. Sie hatten es mit einer völlig neuartigen Systemkrise zu tun, sowohl in der Qualität als auch im Ausmaß. Der (interdisziplinären) Forschung bietet sich hier ein weites Feld, das es zu beackern gilt.

Am wenigsten fortgeschritten sind die Bemühungen, den zuständigen Behörden ein praxistaugliches Restrukturierungsregime an die Hand zu geben. Staaten waren weltweit gezwungen, Banken auf Kosten der Steuerzahler zu stützen, weil man befürchten musste, dass deren unkontrolliertes Scheitern systemweite Verwerfungen zur Folge haben würde. Mit anderen Worten: Diese Banken wurden als „too big to fail“ eingeschätzt.

Warum aber waren diese Banken „too big to fail“? Genauer gesagt waren diese Banken nicht unbedingt zu „groß“, sondern „systemisch zu relevant“, um ungeordnet scheitern zu dürfen. Ausschlaggebend für die systemische Relevanz einer Bank sind mehrere Kriterien⁹⁾: Neben der Größe sind insbesondere von Bedeutung der Grad ihrer Vernetzung, ihre Komplexität, die Ersetzbarkeit der von ihr erbrachten Dienstleistungen sowie das Ausmaß ihrer internationalen Präsenz.

Aber auch einer Gruppe von vielen kleinen Banken mit einem gleichartigen Geschäftsmodell und gleichen Anlagestrukturen kann eine systemische Relevanz zukommen („systemically relevant in a herd“). Ein Beispiel hierfür sind die spanischen Cajas, die sich derzeit in einer Krise befinden.

Systemisch relevante Banken stellen nicht per se eine Gefahr für die Stabilität dar – ganz im Gegenteil. Probleme entstehen erst dann, wenn eine systemisch relevante Bank in eine Schieflage gerät, und kein Restrukturierungsregime zur Verfügung steht, das die systemweiten Auswirkungen eines Scheiterns begrenzen kann.

Systemische Relevanz als Problem?

Natürlich gibt es bereits nationale Restrukturierungsregime, die sich in der Krise zum Teil auch bewährt haben. So hat die in den USA zuständige Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) 2009 und 2010 140 beziehungsweise 157 kleine, regional operierende Banken im Schnellverfahren – quasi über das Wochenende – geordnet restrukturiert. Allerdings bestätigen selbst Insider, dass die FDIC mit der Restrukturierung einer größeren oder sogar international operierenden Bank überfordert gewesen wäre.¹⁰⁾

Deutschland hingegen verfügte bei Ausbruch der Krise noch nicht einmal über ein spezielles nationales Banken-Restrukturierungsregime¹¹⁾, hat allerdings aus diesen Erfahrungen gelernt. Im Dezember 2010 wurde das „Restrukturierungsgesetz“ verabschiedet, welches speziell auf die geordnete Restrukturierung von Banken zugeschnitten ist.

Restrukturierungsgesetz bleibt hinter Anforderungen zurück

Dieses Gesetz ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, bleibt aber dennoch hinter den Anforderungen zurück. Banken – insbesondere systemisch relevante Banken – sind in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend grenzüberschreitend tätig geworden. Das deutsche Restrukturierungsgesetz hingegen ist national ausgerichtet. Das Problem ist evident.

Zutreffend hat der IWF vor Kurzem erneut wieder darauf hingewiesen, dass der

Schlüssel zur Gewährleistung einer stabilen Finanzwirtschaft in der Implementierung effektiver Mechanismen liegt, die eine Beaufsichtigung und Restrukturierung grenzüberschreitend operierender Banken ermöglichen.¹²⁾ Auf internationaler Ebene versucht man, eine Lösung zu finden. Das Financial Stability Board (FSB) formulierte im Juni 2010 erste allgemeine Grundsätze, die eine Restrukturierung systemrelevanter Banken ohne eine Beteiligung des Steuerzahlers ermöglichen sollen. Die vom FSB eingesetzte Steering Group soll nun bis zum G20-Gipfeltreffen im November 2011 einen finalen Katalog von konkreten Vorschlägen zur Verbesserung existierender Restrukturierungsregime vorlegen.¹³⁾

Die EU-Kommission wiederum führte eine Konsultation zu den von ihr im Oktober 2010 vorgelegten Eckpunkten für einen „EU-Rahmen für das Krisenmanagement im Finanzsektor“ durch und will im Sommer 2011 einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vorlegen.¹⁴⁾

Internationales Restrukturierungsregime

Wesentliche Kernelemente eines internationalen Restrukturierungsregimes sind:

Erstens: Die Restrukturierung einer grenzüberschreitend tätigen Bank muss möglich sein. Statt mehrerer nationaler Behörden sollte es idealerweise eine einzige Restrukturierungsbehörde geben, die grenzüberschreitend die alleinige Zuständigkeit innehat. Die auf EU-Ebene Anfang 2011 eingerichteten Finanzaufsichtsbehörden verfügen leider nicht über eine solche alleinige und ausschließliche Kompetenz. Ihre Hauptaufgabe in einer Krise besteht lediglich darin, die Tätigkeit der jeweils betroffenen nationalen Aufsichtsbehörden innerhalb der EU zu koordinieren.

Umso wichtiger wäre es sicherzustellen, dass die nationalen Insolvenz-Regelungen einander nicht widersprechen. Denn operiert eine Bank in mehr als einem Land, dann liegt in den unterschiedlichen Rechtsordnungen das entscheidende Hindernis für eine erfolgreiche Restrukturierung. Hier nur ein Beispiel für widersprüchliche nationale Regulierungen: Während das britische Recht beim Zusammenbruch einer Bank vorsieht, dass die insgesamt vorhandenen

Aktiva auf die Gläubiger weltweit verteilt werden, schreibt das US-amerikanische Recht vor, dass zunächst die einheimischen Einleger bedacht werden, bevor ausländische Gläubiger zum Zuge kommen.

Das FSB und das Institute of International Finance (IIF) schlagen als Lösung dieses Problems vor, dass die (potenziell) betroffenen nationalen Aufsichtsbehörden global systemisch relevanter Finanzinstitute unter Beachtung bestimmter Prinzipien – wie unter anderem die Gleichbehandlung von Gläubigern – institutsspezifische Kooperationsvereinbarungen abschließen. Das sollte schon geschehen, bevor einem Institut die Schieflage droht.¹⁵⁾ Dieser Vorschlag geht in die richtige Richtung.

Doch institutsspezifische Kooperationsvereinbarungen können letztlich immer nur „Hilfsvehikel“ sein. Denn bilaterale Abkommen zu schließen ist ein langwieriger, nahezu unweigerlich mit FehlAbstimmungen verbundener Prozess, und sobald eine Bank in weitere Länder expandiert, müssten mit den dortigen Aufsichtsbehörden jeweils neue Abkommen geschlossen werden. Auf der Ebene der EU sollte daher die Angleichung der nationalen Restrukturierungsregelungen höchste Priorität haben.

Auf der internationalen, über die EU hinausgehenden Ebene sollte das Ziel sein, international verbindliche Standards zu vereinbaren, die bei grenzüberschreitenden Ereignissen angewendet werden. Den G20-Ländern war es gelungen, innerhalb relativ kurzer Zeit das Basel-III-Reformpaket zu verabschieden. Angesichts der unbestreitbar großen Bedeutung eines grenzüberschreitend funktionierenden Restrukturierungsregimes für die Systemstabilität wäre es wünschenswert, noch einmal einen ähnlichen Kraftakt zu wagen.

Anwenden des Verursacherprinzips

Zweitens und damit unmittelbar zusammenhängend: Im Falle einer Krise muss das Verursacherprinzip gelten, das heißt, Eigentümer und Gläubiger einer Bank müssen etwaige Verluste tragen. Das muss ex ante glaubhaft und vorhersehbar festgelegt werden. In der Vergangenheit haben sich die Marktteilnehmer zu stark und – wie die vielen Rettungsaktionen gezeigt haben – zu Recht darauf verlassen, dass

der Staat sie im Zweifel mit Steuergeldern retten wird.

Eine Marktwirtschaft ohne Haftung funktioniert jedoch nicht. Ein Beispiel: In Reaktion auf die Verabschiedung des deutschen Restrukturierungsgesetzes stuften Moody's und S&P ihre Ratings für nachrangige Verbindlichkeiten deutscher Banken deutlich herab, mit der Begründung, dass die Aussicht auf künftige Staatshilfen gesunken sei.¹⁶⁾ Dies zeigt eindrücklich, in welchem Maße der Markt faktische Staatsgarantien einpreist. Es gilt daher, die Marktdisziplin wieder herzustellen. Risiken dürfen nicht mehr im Vertrauen auf faktische Staatsgarantien eingegangen werden.

Es gibt dazu vielversprechende Vorschläge: Eine Pflicht zur Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung durch die Ausgabe bedingter Kapitalinstrumente („contingent capital“) und „bail-in-debt-Instrumente beziehungsweise -Regelungen“ würden da sicherlich Abhilfe schaffen.¹⁷⁾

Good Bank/Bad Bank

Drittens: Um Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich zu vermeiden, sollte Ziel des Restrukturierungsregimes lediglich die Fortführung der systemrelevanten Teile eines in Schieflage geratenen Instituts sein. Um die geordnete Abwicklung nicht systemrelevanter Teile sicherzustellen, sollte man nach dem Schema „Good Bank/Bad Bank“ vorgehen: Die systemrelevanten – nicht zwangsläufig wirtschaftlich soliden – Teile würden in der Good Bank fortgeführt, die nicht systemrelevanten Teile in der Bad Bank geordnet abgewickelt werden.

Das deutsche Restrukturierungsgesetz sieht ein solches Vorgehen mit dem „Brückbank-Modell“ vor. Wichtig ist, dass die Übertragung von Vermögensgegenständen und Schuldverhältnissen auf eine Good Bank nicht allein aus diesem Grund zu einer Kündigung berechtigen, da andernfalls eine ungehinderte Fortführung der systemrelevanten Teile gefährdet sein könnte. „Change-of-Control-Klauseln“ müssen in diesem Zusammenhang daher gesetzlich soweit wie möglich für nicht einschlägig erklärt werden.¹⁸⁾

Sofern im Rahmen dieses Good Bank-/Bad Bank-Modells Kosten anfallen, muss die Internalisierung dieser Kosten gewährleis-

tet sein. Eigentümer und Gläubiger sollten zunächst die Kosten tragen: Das heißt, es muss glaubhaft sichergestellt werden, dass Staatsgarantien oder staatliche Kapitalhilfen nicht in Anspruch genommen werden. Die Finanzierung des Restrukturierungsregimes sollte daher durch die Finanzindustrie selbst, abhängig von dem jeweiligen systemischen Risiko der einzelnen Institute, erfolgen.

Rasches Handeln als Erfolgsfaktor

Und viertens: Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die Restrukturierung einer Bank nur gelingen kann, wenn diese rasch geschieht. Anders als Industriebetriebe verfügen Banken kaum über materielle Sachwerte. Gerät eine Bank in Schieflage, ist die Gefahr besonders groß, dass ihre Assets sehr schnell an Wert verlieren und die Krise deshalb zusätzlich an Momentum gewinnt. Gläubiger könnten zudem binnen Sekunden ihre Sichteinlagen abziehen und Nachbesicherungen verlangen.

Die Restrukturierung muss deshalb sehr schnell – idealerweise „über das Wochenende“ – stattfinden. Eine unerlässliche Bedingung hierfür ist, dass Banken hinreichend transparent sind. Transparenz allein ist jedoch kein Garant für eine schnelle Restrukturierung. Im Rahmen eines Restrukturierungsregimes sollte daher die Aufstellung von Notfallplänen beziehungsweise „living wills“ verpflichtend sein.¹⁹⁾ Diese sollten einen klaren Überblick über die konzerninternen und -externen Verflechtungen geben und zudem aufzeigen, wie gegebenenfalls die systemisch relevanten Bereiche einer Bank von den nicht relevanten Bereichen abgetrennt und fortgeführt werden können.

Komplexität verringern

Die Aufstellung und permanente Aktualisierung von „living wills“ ist eine Herausforderung, und sie ist umso größer, je komplexer eine Bank ist. Eine Pflicht zur Aufstellung von „living wills“ könnte daher ein willkommener Anreiz für die Banken sein, ihre Komplexität zu verringern. Wenn sie anhand von „living wills“ nachweisen könnten, dass ihre Organisationsstruktur sowie die konzerninternen und -externen Rechtsbeziehungen eine verhältnismäßig leichte Abspaltung der systemrelevanten von den nicht systemrelevanten Teilen zulassen, sollten sie im Gegenzug mit gerin-

geren regulatorischen Anforderungen belastet werden.

Kritiker der hier dargestellten Restrukturierungsregime stellen allerdings die Frage, warum man warten soll, bis eine systemisch relevante Bank in Schieflage gerät. Und sie beantworten die Frage auch gleich mit dem Vorschlag, diese schon präventiv zu zerschlagen und sie in ihrer Größe zu begrenzen. Dies sei die wirkungsvollere und kostengünstigere Lösung, behaupten sie.²⁰⁾

Zerschlagung als Lösung?

Auch wenn dieser Vorschlag vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse vielleicht verständlich ist, handelt es sich dabei vor allem um einen politischen Reflex, der jedoch dem Ziel der Nachhaltigkeit nicht dienlich ist. Die Vorschläge insbesondere zur Zerschlagung von Banken sind politischer Aktionismus und der Versuch, ein komplexes Problem öffentlichkeitswirksam durch eine vermeintlich einfache Regelung zu lösen.

Auch drängt sich der Eindruck auf, dass Globalisierungsgegner die Finanzkrise als Gelegenheit ansehen, um ihre ordnungspolitischen Zielsetzungen durchzusetzen. Das Problem mit diesen Vorschlägen ist, dass sie die volkswirtschaftliche Funktion großer, global aufgestellter und diversifizierter Banken ignorieren oder negieren.

Als Finanzintermediäre ermöglichen Banken den optimalen Einsatz von Kapital – jedenfalls ist das der Zweck, dem sie unter normalen Bedingungen entsprechen. Sie spielen eine zentrale Rolle bei der Kreditvergabe, indem sie ihre Kernaufgaben in der Fristen-, Losgrößen- und Risikotransformation übernehmen. Sie stellen die Infrastruktur für den Zahlungsverkehr und ermöglichen Unternehmen und Staaten den Zugang zu den Kapitalmärkten. Nicht zuletzt tragen sie maßgeblich zu Finanzinnovationen bei.

Dies gilt, nebenbei gesagt, auch für die zuletzt in die Kritik geratenen Derivate, die als Absicherungsinstrumente für die Wirtschaft von großer Bedeutung sind. Viele – insbesondere international operierende – Unternehmen könnten ohne die Möglichkeit, ihre Währungs-, Zins- und Rohstoffrisiken abzusichern, ihr Geschäft

nur in einem deutlich geringeren Umfang betreiben. Das wäre mit Wohlstandsverlusten verbunden.

Horte der Stabilität

Große, international operierende und diversifizierte Banken tragen maßgeblich zur Bereitstellung dieses Leistungsspektrums bei. Gerade für die exportorientierte, international ausgerichtete deutsche Wirtschaft sind Banken unverzichtbar, die sie bei ihren Aktivitäten im In- und Ausland unterstützen und vor Ort begleiten.

In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig zu betonen, dass nicht die großen Universalbanken Auslöser der Finanzkrise waren, sondern kleinere Banken mit eher engen Geschäftsmodellen und unzureichendem Risikomanagement. Und der bekannteste Pleitier – Lehman Brothers – war aufsichtsrechtlich noch nicht einmal eine vollwertige Bank, sondern ein Broker/Dealer. Demgegenüber haben sich einige große, diversifizierte Banken als Vorreiter der Entwicklung des Risikomanagements und in der Krise sogar als „Horte der Stabilität“ erwiesen.

Dessen ungeachtet führt bereits der Basel-Mechanismus zu einer indirekten Größenbegrenzung, indem risikoreiche Geschäftsaktivitäten mit mehr Eigenkapital unterlegt werden müssen. Die Regelungen für Risiken im Handelsbuch, für komplexe Verbriefungen und Positionen im außerbilanziellen Bereich sowie für die Kapitalbelastungen für den Interbanken-Bereich werden deutlich verschärft.

Regulatorische Flickenteppiche führen zu Arbitrageverhalten

Auch die Standards für das Kontrahenten-Risiko sollen verschärft werden. Banken werden ihre Aktivitäten zukünftig entsprechend überdenken und zurückfahren müssen. Aber schon in der jüngeren Vergangenheit haben Banken aktiv ihre Bilanzen verkürzt. Die globalen Top-25-Banken beispielsweise reduzierten 2009 ihre Bilanzen um insgesamt 800 Milliarden US-Dollar gegenüber dem Vorjahr.²¹⁾ Zusammengefasst: Die Zerschlagung von Banken oder eine schlichte Größenbegrenzung sind keine Allheilmittel. Sie würden allenfalls zur Verlagerung von Risiken und zur

Schwächung von Wachstum und Wohlstand führen.

Es gibt aber auch noch andere Gefahren, die die Nachhaltigkeit der Finanzarchitektur bedrohen. Mit Sorge sind die vielen nationalen regulatorischen Alleingänge zu betrachten. Schon Basel II wurde beispielsweise in den USA noch nicht verbindlich eingeführt, und auch in Europa gibt es Bestrebungen, die Basel-III-Regelungen aufzuweichen oder umgekehrt, wie in der Schweiz und Großbritannien, deutlich über diese hinauszugehen.

Eine wesentliche Bedingung für eine nachhaltige Finanzarchitektur ist jedoch die Gewährleistung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen. Regulatorische Flickenteppiche führen potenziell zu Arbitrageverhalten, das das System destabilisiert und daher unbedingt vermieden werden muss. Auch die viel beklagte Komplexität der grenzüberschreitend tätigen Banken ist nicht zuletzt Ausdruck des unterschiedlichen nationalen Aufsichts- und Steuerrechts.

Keine Verlagerung von Risiken

Zudem sollte im Rahmen der Regulierungsbestrebungen viel stärker darauf geachtet werden, dass Risiken nicht lediglich auf den Schattenbanken-Sektor verlagert werden. Dieser Trend ist das Gegenteil von Nachhaltigkeit. Deshalb sollten sich die Regulierungen auf die risikobehaftete Tätigkeit selbst und weniger auf die Frage richten, ob diese Tätigkeiten von einer Bank ausgeübt werden.

Und nicht zuletzt sollten wir uns dessen bewusst sein, dass auch Staaten bedeutende Akteure auf den Finanzmärkten sind. Stabile und nachhaltige Finanzmärkte erfordern solide Staatsfinanzen. Ohne den Abbau der allenthalben sehr hohen Staatsverschuldungen werden die Finanzmärkte nicht zur Ruhe kommen. Dies gilt umso mehr, wenn man die neuen globalen Liquiditätsstandards des Basel-III-Reformpakets berücksichtigt. Staatsanleihen werden als höchst liquide Assetklasse eingestuft. Banken werden daher zukünftig nicht umhinkommen, diese in ihre Bilanzen aufzunehmen.

Die Finanzkrise sollte als eine Chance genutzt werden, eine robuste, nachhaltigere Finanzarchitektur zu errichten. Das Thema

ist komplex. Scheinbar einfache, aber bei den Wählern populäre Maßnahmen, einzelstaatliche regulatorische Schnellschüsse, die sich nicht in ein Gesamtkonzept einfügen, dienen nicht dem Ziel der Nachhaltigkeit.

Viel wurde bereits erreicht. Die neuen Eigenkapitalstandards und die globalen Liquiditätsregelungen werden die Schockresistenz der Finanzwirtschaft deutlich verbessern. Auch das Bewusstsein für systemische Risiken ist gestiegen. Auf EU-Ebene ist die Schaffung des ESRB ein Schritt in die richtige Richtung.

Aber es gibt noch viel zu tun. Ganz wesentlich für eine nachhaltigere Finanzarchitektur wäre die Einführung eines praxistauglichen, grenzüberschreitend funktionierenden Restrukturierungsregimes. Ohne Frage eine Herausforderung – aber eine Herausforderung, der wir uns stellen müssen, wie auch der IWF unlängst wieder betont hat.

Dennoch: Selbst bei den besten regulatorischen Maßnahmen wird es immer auf das Verantwortungsbewusstsein der handelnden Personen ankommen – denn in einer vernetzten Welt muss jeder Einzelne Verantwortung für das „Ganze“ übernehmen.

Fußnoten

- ¹⁾ International Monetary Fund: Global Financial Stability Report, Oktober 2010, Seite 13.
- ²⁾ Deutsche Bundesbank: Monatsbericht September 2009, Seite 37, 52.
- ³⁾ DB Research: Direkte fiskalische Kosten der Finanzkrise, 1. Juli 2010, Seite 1, 3.
- ⁴⁾ DB Research: Direkte fiskalische Kosten der Finanzkrise, 1. Juli 2010, Seite 4, 5.
- ⁵⁾ Siehe Basel Committee on Banking Supervision, Dezember 2010: (i) Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems; (ii) Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring; (iii) Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer.
- ⁶⁾ Jaime Caruana, Ansprache auf der 3. Santander International Banking Conference, 15. September 2010; Stephen G. Cecchetti, Rede vor dem Westminster Economic Forum, 4. Oktober 2010.
- ⁷⁾ Pressemitteilung Financial Stability Board vom 12. November 2010 (Ref no: 53/2010): G20 Leaders endorse Financial Stability Board policy framework for addressing systemically important financial institutions.
- ⁸⁾ Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken.

⁹⁾ Financial Stability Board: Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability, 10. April 2011, Seite 2.

¹⁰⁾ The Economist: Survival of the fittest, May 14, 2011, Seite 21ff.

¹¹⁾ Wenn man einmal das „tote Recht“ für Pfandbriefbanken ausnimmt.

¹²⁾ International Monetary Fund: The Too-Important-to-Fail Conundrum: Impossible to Ignore and Difficult to Resolve, IMF Staff Discussion Note, 27. Mai 2011, Seite 13, 17ff.

¹³⁾ Financial Stability Board: Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability, 10. April 2011, Seite 2.

¹⁴⁾ Europäische Kommission: Ein EU-Rahmen für Krisenmanagement im Finanzsektor, KOM(2010) 579, 20. Oktober 2010; Pressemitteilung EU Kommission vom 6. Januar 2011: Die Kommission erbitet Stellungnahmen zu einer möglichen Rahmenregelung für zukünftige Bankenzusammenbrüche.

¹⁵⁾ Financial Stability Board: Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, 20. Oktober 2010, Seite 4f; Institute of International Finance: Addressing Priority Issues In Cross-Border Resolution, Mai 2011, Seite 47 ff.

¹⁶⁾ Reuters Mitteilung vom 28. Februar 2011, S&P sieht Staat nicht mehr als Krisenhelfer für deutsche Banken.

¹⁷⁾ Siehe zu der Thematik unter anderem: Institute of International Finance: Preserving Value in Failing Firms, 9. September 2010; International Monetary Fund: Contingent Capital: Economic Rational and Design Features, 25. January 2011; Bank of Canada: Contingent Capital and Bail-In Debt: Tools for Bank Resolution, in Financial System Review, December 2010, Seite 54.

¹⁸⁾ Der deutsche Gesetzgeber hat dieses Problem gesehen: § 48g Abs. 7 KWG bestimmt, dass (zumindest im Grundsatz) Schuldverhältnisse nicht allein aus Anlass ihrer Übertragung gekündigt werden dürfen.

¹⁹⁾ Institute of International Finance: Addressing Priority Issues in Cross-Border Resolution, Mai 2011, Seite 23 ff.

²⁰⁾ Siehe zu der Thematik unter anderem: Haldane, Andrew: The \$100 billion Question. Comments delivered at the Institute of Regulation & Risk, Hong Kong, 30. März 2010; Birchler et al: Faktische Staatsgarantie für Großbanken, Juli 2010; Dermine/Schoenmaker: In Banking, Is Small Beautiful?, DSF Policy Paper Series, Januar 2010; Institute of International Finance: Systemic Risk and Systemically Important Firms – An Integrated Approach, Mai 2010; Siegenthaler et al: Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Großunternehmen, September 2010; Independent Commission on Banking: Interim Report – Consultation on Reform Options, April 2011.

²¹⁾ The Banker: Top 1000 World Banks 2010, July 2010, Seite 123.

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag des Autors auf der 73. Wissenschaftlichen Jahrestagung des Verbandes der Hochschullehrer für BWL e.V. am 16. Juni 2011. Alle Ausführungen geben ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder.

Die Zwischenüberschriften wurden teilweise von der Redaktion eingefügt.