

Die Macht der Banken – eine gewerkschaftliche Sicht

Vor fünf Jahren ereignete sich die schwerste Finanzmarktkrise seit 80 Jahren. Damals verkündete Angela Merkel, aus der Krise politische Lehren zu ziehen. Jedes Finanzinstitut, jeder Finanzmarkt und jedes Finanzprodukt sollten zukünftig reguliert werden. Das Ziel sollte ein krisenfestes und stabiles Finanzsystem sein. Eine neue Ordnung der Finanzmärkte sollte dafür sorgen, dass die Kapitalmärkte wieder der Realwirtschaft dienen. Aus gewerkschaftlicher Sicht gehören dazu aber auch die Demokratisierung der Finanzwirtschaft, Management- und Vertriebssysteme, die eine kundenorientierte und nachhaltige Beratung fördern, und eine Tarifpolitik, die den Beschäftigten feste und regelmäßige Einkommen sichert.

Im fünften Jahr der Krise ist es an der Zeit, eine erste Zwischenbilanz zu ziehen. Was folgte den Worten der Kanzlerin? Hat die Regierung Merkel die notwendigen Lehren aus der großen Krise gezogen? Auf der Suche nach Antworten soll zunächst ein Blick in den Rückspiegel erfolgen.

Ursachen der Finanzmarktkrise

Die große Finanzmarktkrise begann 2007 mit dem Platzen der US-Immobilienblase. Jahrelang ermöglichten Hypothekenbanken mittellosen US-Bürgern den Traum vom Eigenheim. Als dann plötzlich die Zinsen stiegen, konnten Millionen Hausbesitzer ihre Kredite nicht mehr bedienen. Milliarden schwere Kreditausfälle zwangen die Banken in die Knie. Da die Hypothekenbanken viele Kredite weiterverkauft – verbrieft – hatten, war plötzlich das gesamte Finanzsystem von den Kreditausfällen betroffen. Im Herbst 2008 löste der Lehman-Kollaps ein Erdbeben auf den globalen Finanzmärkten aus. Keine Bank traute mehr der anderen. Folglich liehen sich die Banken gegenseitig kein Geld mehr.

Die Krise der Finanzmärkte erfasste innerhalb kürzester Zeit die Realwirtschaft. Die Weltwirtschaft brach in sich zusammen. Diese Finanzmarktkrise war aus gewerkschaftlicher Sicht das Ergebnis entfesselter Finanzmärkte und einer zunehmenden ökonomischen Ungleichheit. Die Krise entlarvte die angebliche Effizienz der Finanzmärkte als Mythos. Auf freien Kapitalmärkten gibt es unvollständige Informationen, Unsicherheit und Herdenverhalten. Marktversagen ist nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Die einhergehende Fehlallokation von milliardenschweren Kapitalströmen lässt sich heute unter anderem in den Geisterstädten an der Costa del Sol besichtigen.

Beate Mensch, Mitglied des Bundesvorstandes, Bundesfachbereichsleiterin Finanzdienstleistungen, ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Berlin

Das Image der Kreditinstitute hat seit Beginn der Finanzkrise zweifellos schwere Kratzer erlitten. Die Finanzbranche hat nicht nur finanzielle, sondern auch moralische Schäden davongetragen. Somit überrascht es nicht, dass die Rufe nach mehr Kontrolle und Regulierung in der Öffentlichkeit immer lauter werden. Die bisherigen Regulierungsbemühungen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene gehen der Autorin allerdings nicht weit genug. Ohne eine Lösung des Problems systemrelevanter Banken, ohne Regulierung des Schattenbankensektors und ohne ein Zulassungsverfahren für Finanzprodukte sieht sie keine Möglichkeiten, die Finanzmärkte krisenfest zu machen. Eine neue Ordnung für Finanzmärkte allerdings ist ihrer Ansicht nach kein Allheilmittel. Vielmehr müssen darüber hinaus ökonomische Ungleichheiten beseitigt und eine Trendwende in der Lohn- und Einkommensentwicklung eingeleitet werden. (Red.)

Um einen weiteren Kollaps der Kapitalmärkte zu verhindern, braucht es klare staatliche Regeln, die konsequent überwacht und durchgesetzt werden müssen. Finanzstabilität ist ein öffentliches Gut. Die laxen Regulierung des Hypothekenmarktes, das Verbriefungsgeschäft, das Schattenbankensystem, das Geschäftsmodell der Ratingagenturen, mangelhafte Vergütungssysteme, zu geringe Eigenkapitalanforderungen sowie implizite Staatsgarantien für systemrelevante Banken waren das Gegenteil eines funktionierenden Regelwerks.

Entfesselte Finanzmärkte sind aber nicht die alleinige Krisenursache. In fast allen Industrieländern trugen steigende Einkommens- und Vermögensunterschiede maßgeblich zur Entstehung der Krise bei. Die wachsenden Spitzeneinkommen wurden nicht in die Realwirtschaft investiert, sondern flossen auf die Kapitalmärkte und heizten dort die Spekulation an. Gleichzeitig schwächten die rückläufigen Realeinkommen der unteren und mittleren Einkommensgruppen die Konsumnachfrage. Die Folgen waren niedriges Wachstum und eine schlechte Beschäftigungsentwicklung. Der Ökonomie-Nobelpreisträger Joseph Stiglitz weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die in den USA drohende Unterkonsumtion mit Krediten bekämpft wurde. Anders in Deutschland: Hier stiegen infolge der einkommensbedingten Binnenmarktschwäche die Exporte. Die wachsende ökonomische Ungleichheit ist somit eine zentrale Quelle der globalen Ungleichgewichte.

Die steigende Ungleichheit wurzelte hierzulande in veränderten Kräfteverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt. Die sogenannten Arbeitsmarkt- und Sozialreformen sowie die Tariffucht der Arbeitgeber machten Arbeit billiger und schwächten

die gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit. Diese Entwicklung traf auch die Beschäftigten der Finanzdienstleister. Die Sozialpartnerschaft wurde aufgekündigt. Personalabbau, befristete Arbeit, Leiharbeit, Niedriglohngruppen und industrialisierte Arbeitsprozesse sind in der Finanzdienstleistungsbranche keine Ausnahmen mehr. Tarifvertragsfreie Zonen nehmen infolge von Ausgliederungen zu. In den letzten Jahren forderten die Arbeitgeber, die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern und den variablen Anteil an der Vergütung zu erhöhen. Innerbetrieblich wurden Vertriebssysteme eingeführt, die zu enormem Vertriebsdruck in der Beratung geführt haben. Dadurch wurde das Verhältnis von Beratung und Verkauf neu definiert. So veränderte sich das Selbstverständnis einer ganzen Branche.

Bilanz der Finanzmarktregulierung

Die Regierung Merkel hat die Ungleichheit als zentrale Ursache der Krise bis heute nicht ausreichend bekämpft. Anders verhält es sich mit der Regulierung der Finanzmärkte. Hier wurden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zahlreiche Initiativen gestartet. Auf der internationalen Ebene initiierten die G20 im Herbst 2008 eine Reform der Finanzmarktregulierung. Mit dem Finanzstabilitätsrat wurde ein weltweites Frühwarnsystem geschaffen. Die Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für Banken wurden verschärft (Basel III). Die Eigenkapitalanforderungen für systemrelevante Finanzinstitute reichen jedoch nicht aus. Zudem soll die Umsetzung der neuen Eigenkapitalregeln erst 2019 abgeschlossen sein.

Auf der europäischen Ebene wurde eine Finanzaufsicht aus der Taufe gehoben. Die neuen Aufsichtsgremien haben jedoch zu wenige Kompetenzen. Der Derivatehandel soll zukünftig über zentrale Plattformen abgewickelt werden. Manager von Hedge-Fonds, Private-Equity-Fonds und geschlossenen Fonds brauchen künftig eine Zulassung. Auch Ratingagenturen müssen sich registrieren lassen. Die Geschäftsmodelle ändern sich aber dadurch nicht. Vertriebsrisiken müssen mit mehr – aber nicht ausreichend mehr – Eigenkapital unterlegt werden. Darüber hinaus will eine Koalition der Willigen eine europaweite Finanztransaktionssteuer einführen. Das ist gut so. Aktuell beabsichtigt die Europäische Kommission im Rahmen einer Bankenunion, die

Bankenaufsicht stärker zu europäisieren, einen europäischen Einlagensicherungsfonds aufzubauen und einen europäischen Restrukturierungsmechanismus zu schaffen.

Auf nationaler Ebene sollen mit einem Restrukturierungsgesetz kriselnde Finanzinstitute abgewickelt werden. Ein solches Gesetz läuft jedoch ins Leere, wenn es nicht auf grenzüberschreitend tätige Institute angewendet werden kann. Der nationale Verbraucherschutz wurde verbessert. Allerdings mit einem Anlegerschutzgesetz, das bei Beratungsbeschwerden Sanktionen für die Beschäftigten vorsieht. Die betrieblichen Vergütungssysteme werden nicht verändert. Hierbei handelt es sich um eine völlige Fehleinschätzung der innerbetrieblichen Abläufe und Kräfteverhältnisse.

Diese Regulierungsschritte gingen zwar mehrheitlich in die richtige Richtung – viele Maßnahmen sind aber zu moderat. Zudem agiert die Politik sehr zögerlich und läuft den Ereignissen hinterher. Viele Beschlüsse sind überhaupt noch nicht umgesetzt. Das ursprüngliche G20-Ziel einer lückenlosen Regulierung wurde klar verfehlt. Zu groß sind die weißen Flecken der Regulierung. Ungelöst bleibt beispielweise das Problem systemrelevanter Banken. Darüber hinaus gibt es noch immer das riesige Feld der Schattenbanken und Steueroasen. Und last but not least werden Finanzmarktprodukte bis heute nicht auf ihren volkswirtschaftlichen Nutzen hin überprüft.

Systemrelevante Institute im Zentrum der Regulierung

Doch der Reihe nach: Die Bedeutung großer Finanzinstitute nahm nach der Finanzmarktkrise weiter zu. Selbst nach der Krise stieg die Bilanzsumme der 25 größten Banken weiter. Finanzinstitute, die sehr groß oder stark vernetzt sind, bedrohen die gesamte Volkswirtschaft. Solange Finanzinstitute systemrelevant sind, können die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler jederzeit für deren Verluste haften. Damit muss zukünftig Schluss sein. Systemrelevante Finanzinstitute müssen jetzt ins Zentrum der Regulierung rücken. Aktuell gibt es unterschiedliche Vorschläge, um das Problem systemrelevanter Banken in den Griff zu bekommen. Die Spannbreite reicht von der Abschirmung beziehungsweise Abtrennung des Investmentbankings vom klassischen Einlagen- und Kreditgeschäft

(Trennbankensystem) über progressive Eigenkapitalquoten bis hin zu festen Bilanzsummen- und Großkreditobergrenzen.

Ob die populäre Forderung nach einem Trennbankensystem das Finanzsystem stabilisiert, ist sehr umstritten. Das Universalbankensystem hat über viele Jahrzehnte in vielen Ländern, nicht zuletzt in Deutschland, gut und erfolgreich funktioniert. Die Probleme traten erst auf, als durch die Deregulierungspolitik die Maßstäbe völlig verrückten und kein vernünftiges Verhältnis mehr zwischen Risiko und haftendem Eigenkapital bestand. Höhere Eigenkapitalanforderungen können hingegen verhindern, dass systemrelevante Banken exzessive Risiken eingehen. Die Baseler (Basel II) Anforderungen sind hierfür nicht ausreichend. Der deutsche Sachverständigenrat schlägt vor, die Eigenkapitalanforderungen für systemrelevante Banken auf bis zu 20 Prozent der risikogewichteten Aktiva zu erhöhen. In der Schweiz liegen die Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken bereits heute bei 25 Prozent. Darüber hinaus sollte mit Hilfe einer hohen Verschuldungsquote – Leverage-Ratio – die Widerstandsfähigkeit systemrelevanter Banken gestärkt werden. Zudem verkleinert eine Verschuldungsquote auch den Spielraum der Banken bei der Ermittlung des regulatorischen Eigenkapitals.

Abschaffung regulierungsfreier Zonen

Des Weiteren sollte zukünftig im Einzelnen bewertet werden, welche Finanzprodukte und Finanzpraktiken (etwa Leerverkäufe, Handel mit ungedeckten Kreditausfallversicherungen) der Realwirtschaft dienen. In der Finanzmarktkrise entpuppten sich viele Derivate, denen keine realwirtschaftlichen Transaktionen zugrunde lagen, als „finanzielle Massenvernichtungswaffen“ (Warren Buffett). Finanzprodukte, die der Realwirtschaft keinen Nutzen bringen, sind schlicht überflüssig. Ein „Finanz-TÜV“ – sollte künftig den gesellschaftlichen Nutzen neuer Finanzprodukte und Finanzpraktiken prüfen sowie über deren Zulassung entscheiden. Wir brauchen in der Finanzwirtschaft eine Instanz, die sich die volkswirtschaftliche Notwendigkeit von Produkten und ihre Kalkulation belegen lässt, bevor die Produkte auf den Markt kommen. Die Beweislast muss bei der Finanzwirtschaft liegen.

Das reicht aber nicht aus. Eine umfassende Regulierung kann nur funktionieren, wenn

es keine regulierungsfreien Zonen mehr gibt. Wenn die Banken und ihre Finanzprodukte strikter reguliert werden, droht die Abwanderung unerwünschter Geschäfte in eine Grauzone. Dort können Schattenbanken – Hedge-Fonds, Private-Equity-Fonds, Zweckgesellschaften, Geldmarktfonds et cetera – bankähnliche Geschäfte ohne strikte Eigenkapitalvorschriften, Aufsicht und Kontrolle durchführen. Das Anlagevermögen des Schattenbankensektors beläuft sich nach Schätzungen des Finanzstabilitätsrats auf gigantische 67 Billionen Dollar. Dieses Volumen verdreifachte sich in den letzten zehn Jahren, ein Viertel aller weltweiten Finanztransaktionen läuft über Schattenbanken. Dieser Entwicklung muss ein Riegel vorgeschoben werden.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regulierer

Hierzu müssen die Regulierer grenzüberschreitend zusammenarbeiten. Die G20 haben den Finanzstabilitätsrat beauftragt, Regulierungsvorschläge für den Schattenbankensektor auszuarbeiten. Diese sollen demnächst vorgelegt werden. Die Regulierung des Schattenbanksystems hätte jedoch zeitgleich mit der neuen Eigenkapitalregulierung für Banken erfolgen müssen. Die beschlossene Verteuerung von Kreditlinien für Zweckgesellschaften – Basel III – ist in diesem Zusammenhang nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Dabei liegen die Grundprinzipien für eine Regulierung des Schattenbankensektors auf der Hand. Für alle Finanzmarktakteure müssen zukünftig die gleichen Regeln hinsichtlich Transparenz, Risikomanagement, Liquidität und Eigenkapital gelten. Außerbilanzielle Zweckgesellschaften müssen schlicht verboten werden. Steuer- und Regulierungsoasen müssen geschlossen werden.

Eine Bilanz der bisherigen Regulierungspolitik führt also zu dem Schluss, dass

zentrale Baustellen der Regulierung kaum bearbeitet wurden. Ohne eine Lösung des Problems systemrelevanter Banken, ohne Regulierung des Schattenbankensektors und ohne ein Zulassungsverfahren für Finanzprodukte können die Finanzmärkte nicht krisenfest gemacht werden. Die großen systemischen Risiken der Finanzmärkte wurden bis heute nicht angegangen. Doch damit nicht genug. Die aktuelle Regulierungsdebatte wird ohne die Beschäftigten der Finanzwirtschaft geführt. Die eigentlichen Know-how-Träger der Branche werden nicht gefragt. Dabei sind es gerade die Beschäftigten, die ein hohes Interesse an einer stabilen und krisenfesten Finanzwirtschaft haben. Als Bürger und Beschäftigte haben sie ein professionelles Wertesystem aus Vertrauen, Kompetenz, Verlässlichkeit und Solidität.

Folglich müssen die Beschäftigten zukünftig stärker auf die Unternehmenspolitik der Finanzinstitute und die Entwicklung der Branche Einfluss nehmen können. Deswegen müssen die Regulierungskompetenzen der Betriebsräte und Personalräte gestärkt und erweitert werden. Zudem muss die Unternehmensmitbestimmung ausgebaut werden. Erst eine umfassende Mitbestimmung ermöglicht Planbarkeit und Stabilität, ein unschätzbare Wert in ökonomischen Krisenzeiten.

Neue Ordnung für Finanzmärkte kein Allheilmittel

Die Folgen der Finanzmarktkrise sind noch immer allgegenwärtig. Solange die Krisenursachen nicht behandelt werden, kann sich die Krise jederzeit wiederholen. Nach Ausbruch der Krise begannen die politisch Verantwortlichen damit, eine neue Architektur der Finanzmärkte zu entwerfen. Bis zum jetzigen Zeitpunkt hat die Politik aber nicht ausreichend geliefert. Die weißen Flecken der Regulierung sind unüberseh-

bar. Das Ziel krisenfester, stabiler Finanzmärkte wurde verfehlt. Woran liegt das? An fehlender Erkenntnis liegt es nicht. Die Ursachen der Krise wurden hinreichend untersucht. Die Konzepte für eine neue Ordnung der Finanzmärkte liegen in der Schublade. Viele Entscheidungsträger wissen, was jetzt zu tun ist.

Progressive Eigenkapitalquoten für systemrelevante Banken, das Schließen regulierungsfreier Zonen und der Steueroasen, ein Finanz-TÜV sowie die Einführung der Finanztransaktionssteuer sind wesentliche Elemente einer neuen Ordnung der Finanzmärkte. Darüber hinaus würde ein Ausbau der betrieblichen- und der Unternehmensmitbestimmung die Finanzwirtschaft demokratisieren. Das führt zu mehr Transparenz und mehr Vertrauen. So kann die Finanzwirtschaft der Realwirtschaft dienen.

Dieser neuen Ordnung fehlt es nicht an gesellschaftlichem Rückhalt. Die Mehrheit der Bevölkerung befürwortet eine strikte Regulierung der Kapitalmärkte. Trotzdem folgen den Worten keine Taten. Die Diskrepanz zwischen politischer Rhetorik und Praxis dokumentiert die Ohnmacht der Politik und die Macht der Finanzmärkte. Die politische Ohnmacht erklärt sich nur zum Teil aus dem begrenzten Handlungsspielraum nationalstaatlicher Politik. Schließlich war es in anderen Fragen – zum Beispiel Europäischer Fiskalpakt – kein Problem, innerhalb kürzester Zeit auf europäischer Ebene zu handeln.

Ein neues Regelwerk für die Finanzmärkte ist aber kein Allheilmittel. Eine neue Ordnung beseitigt nicht die ökonomische Ungleichheit. Die beste Finanzmarktregulierung stößt an ihre Grenzen, wenn die Ungleichheit weiter zunimmt. Solange die Einkommens- und Vermögenskonzentration steigt, gibt es auch immer mehr anlagensuchendes Kapital. Dadurch erhöht sich die Nachfrage nach spekulativen Anlageformen, zumal realwirtschaftliche Investitionen aufgrund der anhaltenden Einkommens- und Konsumschwäche weiterhin geringe Renditen abwerfen. Hier sind die Gewerkschaften und ihre gesellschaftlichen Bündnispartner gefordert, für eine Trendwende in der Lohn- und Einkommensentwicklung zu sorgen. Die heutigen Verhältnisse sind von Menschen gemacht. Sie sind also auch von Menschen veränderbar – wenn sie es wirklich wollen!

Hinweis der Redaktion

Das Sachverzeichnis des zweiten Halbjahres 2012 liegt dieser Neujahrsausgabe der ZfgK bei.

Zeitschriftenvertrieb –

Karin Matkovic: Telefon 069/97 08 33-25

