

Quelle: sz-online/Sächsische Zeitung  
Mittwoch, 1. April 2009

## Der Steuerzahler darf nie mehr Geisel der Banken werden

Von Dr. Dorothea Schäfer und Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Das Gipfeltreffen in London sollte uns davor bewahren, in einigen Jahren erneut mit Banken wie der Hypo Real Estate oder Vergütungsskandalen wie bei AIG konfrontiert zu sein. Der Steuerzahler darf nie mehr zur Geisel der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems werden – gefangen auf der einen Seite von der Systemrelevanz einer Großbank, auf der anderen von einem schwerfälligen Insolvenzrecht, das den Dominoeffekt einer großen Bankenpleite nicht verhindern kann.

Ebenso wenig darf der Gesetzgeber zukünftig wieder in eine Situation kommen, in der er sich gezwungen sieht, unverdiente, letztlich durch Steuermittel finanzierte Manager-Boni wegzusteuern. Vorgänge dieser Art setzen das Vertrauen auf marktwirtschaftliche Regeln aufs Spiel.

Im November 2008 haben die G20-Staaten eine Erklärung unterschrieben, wonach „alle Finanzmärkte, Finanzprodukte und Finanzmarktteilnehmer einer Regulierung oder angemessenen Überwachung“ zu unterwerfen sind. In London sind die Gipfelteilnehmer im Zugzwang, den Absichten konkrete Beschlüsse folgen zu lassen. Dabei muss zwar auch der Einstieg in die Regulierung von Hedgefonds, Finanzinvestoren und Ratingagenturen gelingen, aber die erste Priorität liegt auf der Stärkung der Widerstandskraft der großen international tätigen Banken und der Vermeidung von Koordinationsversagen auf gesamt- und einzelwirtschaftlicher Ebene.

Systemisch relevante Banken brauchen mehr Eigenkapital. Das Regelwerk Basel II könnte die Keimzelle einer international koordinierten Anstrengung sein. (Basel II bezeichnet die Gesamtheit der Eigenkapitalvorschriften, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht erarbeitet wurden und seit 2007 in der EU gelten. Im Kern wird vorgeschrieben, je riskanter ein Kredit ist, desto mehr muss er mit Eigenkapital unterlegt werden. Anm. der Redaktion). Das Basler Projekt hat vorgemacht, wie einheitliche Regulierungsstandards über nationale Grenzen hinweg zu etablieren und durchzusetzen sind. Will man bei der Stärkung der Banken auf bereits Erreichtem aufbauen, muss freilich endlich auch die USA den Basler Eigenkapitalvorschriften beitreten. Anderenfalls droht dem gesamten Projekt Basel II das Aus, und man muss nicht nur bei Ratingagenturen und Hedgefonds neu anfangen, sondern auch bei der Durchsetzung risikogerechter Eigenkapitalvorschriften. Einen solchen Rückschritt kann sich in Zeiten, in denen die internationale Koordinierung auf den Finanzmärkten immer dringender wird, niemand leisten.

Das heißt aber nicht, dass Basel II keine Weiterentwicklung benötigt. Die bisherige Blindheit der Eigenkapitalvorschriften gegenüber Banken mit Finanzierungshebeln im Stile von Hedgefonds ist künftig nicht mehr hinnehmbar. Ähnliches gilt für die Ignoranz von Basel II gegenüber einem Zuviel an Kurzfristkrediten, die in langfristiges Kreditersatzgeschäft gesteckt wurden.

Zwar ist die Fristentransformation die ureigenste Aufgabe von Banken, aber ihrer exzessiven Form mittels Verbriefungs- und Interbankenmarkt muss ein Riegel vorgeschoben werden. Auch die komplizierte Struktur von Basel II und die dadurch verursachte Abhängigkeit von Ratingagenturen gehört auf den Prüfstand. Die Baseler Grundidee freilich, wonach Banken umso mehr Eigenkapital halten müssen, je riskanter ihre Aktivitäten sind, bleibt richtig. Sie muss unterfüttert werden durch einfachere Produkte, die Einbeziehung der vielen „Schattenaktivitäten“ außerhalb der Bilanz und durch grundsätzlich höhere Eigenkapitalniveaus.

Das amerikanische Finanzministerium hat jüngst Bereitschaft erkennen lassen, den Banken höhere Eigenmittel zu verordnen. Die Europäer sollten die Gelegenheit nutzen und die USA in London auf eine gemeinsame Reform von Basel II verpflichten. Beim zweiten wichtigen Baustein für widerstandsfähigere Banken, dem Vergütungssystem, haben die USA die Wende ebenfalls bereits vollzogen. Die Verständigung auf langfristig orientierte Vergütungsstrukturen sollte daher möglich sein.

Die besten Regeln nutzen freilich nichts, wenn man sie nicht durchsetzen kann. London muss nicht nur die Grundpfeiler der neuen Weltfinanzmarktordnung fixieren, sondern auch die Zersplitterung der Aufsichten auf der Ebene unterhalb der Staatengemeinschaft beenden. Der Internationale Währungsfonds wird wohl bei Prävention und Krisenmanagement mehr Kompetenzen bekommen.

Ebenso ist erkennbar, dass die Versammlung aller Aufseher, das Financial Stability Forum, erweitert und in seiner Funktion als Initiator von Regulierungsstandards gestärkt wird. Dennoch ist es kaum vorstellbar, dass sich die G20 Staaten auf einen mächtigen Weltregulator mit umfassenden Aufsichts- und Eingriffsrechten für alle systemisch relevanten Institute einigen.

Noch liegt die Aufsicht in den USA bei vielen Behörden mit separaten Zuständigkeiten für Versicherungen, Wertpapierfirmen und Banken. Da die Einteilung der Finanzmärkte in diese klar abgegrenzten Geschäftsfelder aber längst überholt ist, können sich die Finanzinstitute für jedes Produkt die bequemste Regulierung aussuchen.

Noch sind die Aufsichtsorgane in Europa vorwiegend national organisiert. Große Banken, Hedgefonds und Versicherungskonzerne machen ihre Geschäfte aber längst über alle Grenzen hinweg und suchen sich dafür den Standort mit den geringsten Beschränkungen heraus. Die Amerikaner sind traditionell besonders misstrauisch gegenüber geballter Behördenmacht. Dennoch sind sie mit der Ankündigung einer einheitlichen Aufsichtsbehörde für alle großen Finanzkonglomerate über ihren Schatten gesprungen.

Dagegen nimmt sich die Verlautbarung der Europäer, die transnationalen Gremien für Versicherungs-, Wertpapier- und Bankenaufsicht zukünftig enger zusammenarbeiten zu lassen, geradezu fahrlässig zaghaft aus. Eine einheitliche europäische Finanzmarktaufsicht für systemrelevante Institute ist überfällig.

Transparenz bei allen Finanzmarktaktivitäten herzustellen ist ein weiteres Muss dieses Finanzgipfels, sie darf aber nicht zum Selbstzweck mutieren. Ohne konkretes Ziel und ohne das entsprechende Werkzeug zum Eingreifen bleibt ihre Forderung ein reines Placebo ohne langfristige Wirkung. Die Gipfelteilnehmer sollten auch eine Vorstellung dafür entwickeln, wie ein Insolvenzrecht für internationale Finanzkonzerne aussehen kann, das System gefährdende Auswirkungen vermeidet, Aktionäre, Manager und Gläubiger aber dennoch diszipliniert.

Die Staatengemeinschaft betritt hier Neuland. Die Insolvenz von Lehman Brothers hat eindrucksvoll bewiesen, dass auch das auf Restrukturierung und Weiterführung ausgerichtete US-amerikanische Chapter 11 nichts taugt, wenn es um eine international eng verflochtene Bank geht.

London wird nur wenige Baustellen der neuen Finanzmarktarchitektur fertigstellen können. Essenziell für die Glaubwürdigkeit des Gipfels ist daher ein verbindlicher Plan für die weitere Verfahrensweise. Nach dem Washingtoner Katalog von Einzelmaßnahmen sollte in London ein Schwerpunkt auf der Festlegung von Grundlinien liegen, mit denen die Umsetzung der Beschlüsse auf der Arbeitsebene gesteuert werden kann. Prinzipiell sollte es zweitrangig sein, welcher Vorschlag den Vorzug erhält, solange das anvisierte Ziel erreicht wird. Finanzmarktkrisen grundsätzlich den Garaus zu machen ist nicht möglich. Aber geeignete Strukturreformen können ein Déjà-vu verhindern. Das genau ist die Aufgabe des Londoner Gipfels.

---

Artikel-URL: <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2117357>

---