



Zur Too big to fail - Problematik:

Finanzdienste als Service public

26. Juni 2010

Denknetz-Fachgruppe Politische Ökonomie

Martin Gallusser, Thomas Heilmann, Helmut Knolle, Beat Ringger, Hans Schäppi, Bruno Unternährer, Johannes Wickli

Die Finanzmarktkrise der Jahre 2007 und 2008 hat die Fragilität der internationalen Finanzmärkte offen gelegt. Die Regierungen haben rund um den Globus enorme Summen in die Rettung der Finanzinstitute und die Erhaltung der Liquidität eingeschossen, um den Kollaps der Finanzmärkte zu verhindern und das System aufrecht zu erhalten. Die Folgen dieser Interventionen und der dadurch ausgelösten Wirtschaftskrise sind noch längst nicht ausgestanden: Die Staatsverschuldung ist in vielen Ländern (z.B. in den USA, in Japan, Grossbritannien und in den südeuropäischen Ländern) markant angestiegen. In den ersten Monaten des laufenden Jahres haben die Akteure auf den Finanzmärkten die schwächsten Glieder dieser Kette, insbesondere Griechenland, ins Visier genommen. Selbst der Euro, der bis vor kurzem als unangreifbar galt, ist von den Spekulanten ins Fadenkreuz genommen worden. Die Frage, wie die Finanzmärkte reguliert werden müssen, um künftige Krisen dieser Art zu verhindern zu können, beschäftigt die internationale Politik. Im vorliegenden Artikel skizzieren wir eine Strategie, die an den Wurzeln des Problems ansetzt.

Wurzelbehandlung

An anderer Stelle analysieren wir die Hintergründe der Finanzmarktkrise als Ausdruck der Kapitalüberakkumulation, die sich in den letzten 30 Jahren zu einem drängenden Problem ausgewachsen hat (siehe Artikel „Die Krise der gesellschaftlichen Investitionsfunktion“ in diesem Jahrbuch). Demnach hat das Kapital aus strukturellen Gründen zunehmend Mühe, genügend rentable Investitionsfelder in der sogenannten „Realwirtschaft“ zu finden. Deshalb entsteht ein permanenter Überdruck auf den Kapitalmärkten. Dieser Überdruck verschafft sich in spekulativen Finanzgeschäften Entlastung. Die Liberalisierung der Finanzmärkte wiederum hat dieser Problematik zusätzliche Dynamik verliehen. Ein

weiterer Brandbeschleuniger war die Entwicklung einer auf das Investmentbanking¹ zugeschnittenen Informatik, ohne welche die Expansion der Finanzmärkte nicht möglich gewesen wäre (Geschwindigkeit der Abwicklungen, Komplexität der Finanzprodukte, Rating- und Ertragsoptimierungsmodelle). Zudem haben die Globalisierung und die Produktivitätssteigerungen den Teuerungsdruck auf den Gütermärkten vermindert und damit eine expansive Geldpolitik der Zentralbanken erlaubt, die dem Finanzsektor zusätzlichen „Rohstoff“ für den Aufbau spekulativer Blasen lieferte.

Das "Versagen der Finanzmärkte" drückt also eine tiefer liegende Krise aus. Diese Krise kann nur durch eine Umlenkung des gesellschaftlichen Reichtums angegangen werden. Solange Kapital in den heutigen Größenordnungen in die Finanzmärkte fließt, bleibt der spekulative Überdruck bestehen. Und da es sich um enorme Geldsummen handelt, sind auch die Wirkungen entsprechend hoch.

Will man den Kern des Problems anpacken, dann müssen die Entscheide über die Verwendung dieser Geldmittel demokratisiert werden. Die bloße Kappung des Zahnnervs mag die unmittelbaren Schmerzen stillen; die Infektion wird damit aber nicht gestoppt und der Zahn nicht gerettet. Dafür ist eine Wurzelbehandlung unumgänglich. Wir schlagen drei Stossrichtungen vor. Erstens müssen die Staaten einen namhaften Teil des Reichtums, der heute in den Händen der grossen Konzerne und der Superreichen vereint ist, steuerlich abschöpfen und im Dienste der Allgemeinheit nutzen (z.B. für den Ausbau der öffentlichen Dienste und für den ökologischen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft)². Zweitens müssen sie die unerlässlichen Finanzdienstleistungen, das heisst die Aufgaben, Gelder zu sammeln, Kredite zu vergeben und den Zahlungsverkehr abzuwickeln, als öffentliche Aufgabe definieren und im Rahmen eines Service public organisieren. Eine zentrale Anforderung an diesen Service public ist die Stabilität: Er muss aus dem Sog der Finanzmärkte herausgelöst werden. Drittens muss es dadurch möglich werden, sämtliche Finanzinstitute, die ausserhalb des Service public operieren, ohne Folgen für die Gesamtwirtschaft Konkurs gehen zu lassen. Damit kombinieren wir die Idee des Trennbankensystems mit dem Service-public-Ansatz: systemrelevante Finanzdienstleistungen sollen dank strengen Regeln stabilisiert und der Steuerung durch die Politik unterstellt werden.

Sondersteuern für Finanzgeschäfte

Wir gehen an dieser Stelle nur auf Sondersteuern für Finanzgeschäfte ein. Eine umfassende Sicht auf die Steuerpolitik findet sich im Artikel 'Die Konturen der 25-Mia-Denknetz-Steueragenda' in diesem Jahrbuch.

Folgende Finanzsteuern erachten wir als zweckdienlich:

¹ Interessant ist die Begriffswahl "Investment Banking" für die Anlagegeschäfte der Banken. Das Beratungs- und Anlagengeschäft hat wenig mit Investitionen im ursprünglichen Wortsinn zu tun, nämlich dem Einsatz von Kapital für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen.. Mindestens im deutschsprachigen Raum handelt es sich somit um eine irreführende Begriffswahl.

² Wir konzentrieren uns in diesem Kontext auf die Steuerpolitik. Das heisst aber nicht, dass wir anderen Ansätzen der Um- und Rückverteilung des gesellschaftlichen Reichtums keine Beachtung schenken würden (Erhöhung der Lohnquote, Vergesellschaftung von Unternehmen)

- Die Schaffung einer Sondersteuer auf die Gewinne aus Finanzgeschäften. Boni und Saläranteile über einer Höchstgrenze (z.B. Fr.500'000.-) werden bei den Banken ebenfalls als Gewinn versteuert
- Die Versteuerung der Kapitalbasis grosser Institute. Dabei können - wie von der Regierung Obama vorgeschlagen – Fremdkapitalien mit höheren Sätzen belastet werden, weil damit die Risikobereitschaft der Banken gedämpft wird. Gemäss den Vorschlägen der US-Regierung sollen Banken auf kreditfinanzierten Aktiven von mehr als 50 Mia Dollar eine Sondersteuer von 0.15% bezahlen. Laut Berechnungen des Tages-Anzeiger (16.1.10) würde alleine eine solche Steuer in der Schweiz ca 1.5 Mia Franken Ertrag bringen.
- Die Einführung der Kapitalertragssteuer. Erträge, die aus dem Handel mit Kapitalanlagen resultieren, müssen als Einkommen respektive als Gewinn versteuert werden.
- Ebenfalls erforderlich sind Transaktionssteuern, von denen man sich dämpfende Wirkungen auf die Spekulationsdynamik verspricht. Transaktionssteuern erfassen jedes einzelne Finanzgeschäft – zum Beispiel den Handel mit Devisen und Wertpapieren. Die Wirkung ist ähnlich wie diejenige der Handänderungssteuer, die in der Schweiz die Spekulation mit Immobilien stark zurückzubinden vermochte: Die Handänderungssteuern sind umso grösser, je rascher eine Immobilie nach einem Kauf wieder verkauft wird. Das heisst: Wer kauft, nur um gleich wieder zu verkaufen, wird mit hohen Steuern belegt. Allenfalls liesse sich auch in Finanz-Transaktionssteuern eine entsprechende Zeitskala einbauen. Eine solche Steuer lässt sich allerdings nur auf internationaler Basis einführen.

Finanzgeschäfte müssen unabhängig vom Akteur besteuert werden; Transnationale Konzerne sind längst dazu übergegangen, eigenständig auf den Finanzmärkten zu agieren. Gleichzeitig ist dafür zu sorgen, dass das Country-by-country-Reporting durchgesetzt wird, also dass die Steuern in denjenigen Ländern bezahlt werden, in denen die entsprechenden Geschäftsaktivitäten erfolgen.

Es wäre richtig und nötig, 90% der Gewinne aus Finanzgeschäften steuerlich abzuschöpfen. Dies liesse sich allerdings nur verwirklichen, wenn eine starke globale Bewegung dafür entstünde. Dies scheint im Moment äusserst unwahrscheinlich zu sein: Am G20-Gipfeltreffen von Ende Juni 2010 ist der Vorschlag einer international koordinierten Einführung von Bankensteuern gescheitert. Es wäre allerdings falsch, die Forderung endgültig abzuschreiben; Je nach weiterem Verlauf der Krise können auch scheinbar sehr radikale Vorschläge mitunter innerhalb von Wochen auf die politische Agenda katapultiert werden³.

Es ist auch keineswegs nötig, auf eine solche Entwicklung zu warten. Auch im Rahmen der nationalen Politiken besteht erheblicher Spielraum. Diesen Spielraum gilt es einzufordern. Dazu verweisen wir wiederum auf den Text 'Die Konturen der 25-Mia-Denknetz-Steueragenda' in diesem Jahrbuch. Unter anderem schlägt die Denknetz Fachgruppe Steuerpolitik vor, den Steuersatz der Gewinnsteuer auf Bundesebene von heute 8.5% auf 14% und für Finanzgeschäfte auf 20% anzuheben. Die Gruppe veranschlagt den Mehrertrag, der aus dieser Steuererhöhung zusammen mit weiteren Vorschlägen zur Unternehmensbesteuerung resultieren würde, auf CHF 8-9 Mia pro Jahr.

³ Wir erinnern daran, dass die amerikanische Regierung Roosevelt im Zug des New Deal einen Grenzsteuersatz auf Einkommen von 90% durchgesetzt hat.

Too big to fail?

In welchem Masse die Finanzmärkte und ihre Akteure gegenwärtig die Logik der Kapitalakkumulation dominieren, kommt in der sogenannten „too big to fail“-Problematik zum Ausdruck. Too big to Fail – auf deutsch: zu gross um zu scheitern - besagt, dass die Bedeutung der grossen Finanzinstitute für das Funktionieren der Wirtschaft so gross geworden ist, dass sie nicht mehr „fallen gelassen“ werden können: Der Staat muss zu ihrer Rettung intervenieren, um umfassende Schäden für die gesamte Gesellschaft abzuwenden. Im Windschatten dieser de-facto-Staatsgarantie operieren zudem weitere Finanzmarktakteure wie z.B. die Hedge Fonds. Damit befinden sich die Gesellschaften in der Geisselhaft der Finanzoligarchie. In der Schweiz nimmt diese Problematik wegen der grossen Bedeutung des Finanzplatzes und wegen der Dominanz der beiden Grossbanken UBS und CS einen besonderen Stellenwert ein. In der Begründung für die Rettung der UBS im Herbst 2008 durch Bund und Nationalbank bezifferte der Bundesrat das Risiko, das durch den Ausfall einer der beiden Schweizer Grossbanken für die hiesige Wirtschaft entstanden wäre mit kurzfristig 15-30% des BIP (75-150 Mia CHF). Den längerfristigen Verlust schätzte der Bundesrat gar auf 60-300% des BIP (300-1500 Mia CHF). Man muss diese Zahlen mit Vorsicht geniessen; sie dienen der Rechtfertigung einer Intervention, die inhaltlich und demokratiepolitisch höchst umstritten war und ist. Gleichwohl sind sie bemerkenswert.

Wie sehen diese Risiken im Einzelnen aus? Und wie liessen sich die Risiken mildern oder ausschalten? Um diese Fragen beantworten zu können reicht es nicht aus, auf die im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung besonders hohen Bilanzsummen von UBS und CS zu verweisen. Es ist erforderlich, die einzelnen Finanzdienstleistungen auf ihre Systemrelevanz zu hinterfragen.

Zahlungsverkehr. Wenn ein wesentlicher Teil des Zahlungsverkehrs über Grossbanken abgewickelt wird, dann führt ein Zusammenbruch dieser Banken nicht nur zu katastrophalen Störungen im täglichen „Stoffwechsel“ einer geldbasierten Wirtschaft; überdies wird auch die Liquidität vieler Akteure beeinträchtigt oder vernichtet, was für Unternehmen eine existenzielle Bedrohung darstellt. Dies ist zweifellos eine der verheerendsten Folgen, die aus einem Crash einer Grossbank entstehen würde. Konsequenterweise muss der Zahlungsverkehr aus dem Risikofeld der Grossbanken herausgelöst werden. Dies kann zum Beispiel dadurch geschehen, dass er ausschliesslich durch einen nationalen Dienstleister erbracht werden darf (z.B. die Postfinance). Alternativ könnten mehrere Institute für den Zahlungsverkehr zugelassen werden, sofern sie strenge Auflagen bezüglich Risikobeschränkung, Salärbegrenzungen und Transparenz erfüllen. Diesen Vorschlag präzisieren wir weiter unten.

Lohneinkünfte. Die Führung von Lohnkonti durch Finanzinstitute liefert einen Teil der Lohneinkommen der Logik dieser Institute aus; ein Zusammenbruch kann zum Verlust von Lohnanteilen führen oder zumindest Lohnanteile über längere Zeit blockieren (bis geklärt wäre, in welcher Reihenfolge die Gläubiger bei einem Konkurs bedient werden). Eine Lösung für diese Problematik folgt demselben Muster wie beim Zahlungsverkehr.

Kreditwesen. Das Risiko ist ein Doppeltes. Einerseits können gewährte Kredite in die Konkursmasse eingehen, würden also zurückgefordert. Dies könnte dazu führen, dass Unternehmen in den Konkurs

getrieben werden, wenn sie sich nicht refinanzieren können. Andererseits könnte es zu einer Klemme bei der Vergabe neuer Kredite kommen, wenn andere Institute den Ausfall einer Grossbank als Kreditgeber nicht kompensieren könnten. Der erste Fall lässt sich durch ein Konkursverfahren auffangen, mit dem Rückforderungen an Kreditnehmer geregelt und zum Beispiel die Forderungen auf eine Auffanginstitution übertragen würden. Das zweite Risiko kann behoben werden, wenn andere Kreditgeber in die Bresche springen können, z.B. Kantonalbanken, Genossenschaftsbanken oder eine (noch zu bildende) Postbank.

Individuelle Spareinlagen. Ein Bankzusammenbruch kann zum Verlust der Einlagen von KleinsparerInnen führen. Deshalb, so die gängige Vorstellung, sollen kleinere Sparguthaben durch einen Einlegerschutz (z.B: bis zu einer Höchstgrenze von CHF 100'000.-) vor Verlustrisiken bewahrt werden. Ein genereller, allen Banken gewährter Einlegerschutz kann jedoch problematische Nebenwirkungen haben, weil die Banken dann für einen Teil der Einlagen über eine Art Staatsgarantie verfügen. Entsprechend risikanter wird ihre Anlagepolitik ausfallen. Ein Einlegerschutz ist deshalb nur dann akzeptabel, wenn er mit strengen Auflagen an die entsprechenden Institute verbunden wird: Riskante Geschäfte sind zu unterlassen, Saläre und Boni zu beschränken, die Geschäftsdaten bei Bedarf offenzulegen.

Institutionelle Anleger. Der Konkurs einer Grossbank würde die Vermögenswerte der Anleger in die Konkursmasse ziehen. Dasselbe gilt für das Aktionariat, das seinen Aktienbesitz abschreiben müsste. Dies entspricht der üblichen Abwicklung einer Unternehmung, deren Geschäftspolitik scheitert. Allerdings könnte dies für Pensionskassen zu erheblichen Einbussen führen. Das ist einer der Gründe, weshalb wir für einen Ausstieg aus dem Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung plädieren (Denknetz-Fachgruppe Politische Ökonomie, 2009). Insgesamt sehen wir allerdings keinen Anlass, die Grossanleger und die Aktionäre vor ihren Anlagerisiken zu schützen.

Interbankengeschäft. Banken leihen andern Banken beständig beträchtliche Summen aus, um kurzfristige Liquiditätsschwankungen auszugleichen. Wenn das Überleben grosser Banken nicht mehr gesichert ist, dann kommt dieses Interbankengeschäft zum Erliegen, weil sich die Banken gegenseitig nicht mehr über den Weg trauen und befürchten, Kredite nicht mehr zurückerstattet zu bekommen. Gegen diese latente Drohung eines Kollapses des „kapitalistischen Blutkreislaufes“ gibt es nur ein Mittel: Den "Bypass" durch ein funktionsfähiges Finanzsystem, das als Service public ausgestaltet ist. Nationalbanken sind Teil eines solchen Systems. Sie haben denn auch seit 2007 massiv interveniert, um den Zusammenbruch des Interbankengeschäfts zu verhindern und die Liquidität auf den Finanzmärkten zu erhalten. Allerdings tun sie dies in einer Weise, mit der die Probleme herausgeschoben, nicht jedoch gelöst wurden. Sie könnten auch anders handeln: Wie in früheren Zeiten üblich sollten sie selbst den kurzfristigen Verleih von Krediten an Banken zur Sicherung der Liquidität übernehmen. Sie müssen dabei die kreditnehmenden Banken bei Unsicherheiten über deren Bonität zwingen können, die Bücher offen zu legen; so liesse sich vermeiden, dass die Nationalbanken ein hohes Ausfallrisiko übernehmen müssen. "Bei Bedarf" wäre es möglich und richtig, einzelne Institute Konkurs gehen zu lassen. Die Liquidität auf den Finanzmärkten wäre dadurch nicht mehr vom Zusammenbruch bedroht.

Exkurs

Der drohende Kollaps des Interbankengeschäfts und die Brüchigkeit der Finanzmärkte

Um einen Kollaps des Interbankengeschäfts zu verhindern, haben die Nationalbanken schon zu Beginn der aktuellen Krise im Frühjahr 2007 massiv interveniert: Sie haben die Leitzinsen auf beinahe 0% gesenkt, und sie haben den Banken erlaubt, auch stärker risikobehaftete Sicherheiten zu hinterlegen, wenn sie bei den Nationalbanken Geldmittel aufnahmen. Unmittelbar nach dem Konkurs von Lehman Brothers wäre dieser „GAU des Kapitalismus“ dann trotzdem beinahe eingetreten. Diesmal half nur die direkte Rettung bedrohter Institute. Seither verharren die Leitzinsen auf sehr tiefen Werten, weil die Nationalbanken Angst davor haben, eine Erhöhung der Zinssätze würde die zaghafte wirtschaftliche Wiederbelebung gleich wieder abwürgen. Dies hat dazu geführt, dass die Finanzmärkte – trotz der gigantischen Wertberichtigungen auf vielen Wertpapieren seit dem Frühjahr 2007 – mittlerweile wieder massiv überkapitalisiert sind. Die Rettungsaktion kehrt sich damit in ihr Gegenteil und wird zur Basis des nächsten Spekulationsblasen. Eine erste Blase fand dann im Frühjahr 2010 bereits statt, ohne dass dies ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen wäre. Beim Angriff auf Griechenland und seine Staatspapiere rechneten die meisten Spekulanten damit, dass die Zahlungsfähigkeit Griechenlands nicht ernsthaft bedroht sei. Deshalb emittierten die Banken im Umfang von mehreren Tausend Mia Euro (!) Credit Default Swaps CDS auf griechische Staatspapiere. Diese CDS entsprechen einer Versicherung auf den Ausfall der Staatspapiere. sie sind für die emittierenden Banken besonders interessant, weil sie als Wertpapiere gehandelt werden können, aber nicht in den Bilanzen der Banken aufgeführt werden müssen. Als nun jedoch die EU auf Druck Deutschlands über Erwarten lange zögerte, Griechenland unter die Arme zu greifen, geriet das Mittelmeerland tatsächlich ins Trudeln. Ein Staatsbankrott Griechenlands aber hätte mehrere Banken mit in den Abgrund gerissen, weil diese die in den CDS eingegangenen Verbindlichkeiten hätten erfüllen müssen. Deshalb kam es zu einer Nacht- und Nebelaktion der EU-Staaten: Sie entschieden sich am Wochenende vom 8./9. Mai 2010 zusammen mit dem IWF für einen Rettungsschirm in der gigantischen Höhe von rund 750 Mia Euro, mit dem „notleidende“ Staaten vor dem Konkurs bewahrt werden sollen. Ohne diese Rettungsaktion hätte erneut – wie im September 2008 ein Kollaps des Interbankengeschäfts gedroht. Deshalb war auch höchste Eile geboten: Das Paket musste verabschiedet werden, bevor am darauffolgenden Montag die Börsen ihre Tore eröffneten. Solange sich solche "Spiele" wiederholen können, werden die massgebenden Finanzmarkt-Akteure der Politik den Takt vorgeben.

Banken verstaatlichen?

In diesem Kontext stellt sich auch die Frage nach einer Verstaatlichung der Banken. Allerdings ist Verstaatlichung ist nicht gleich Verstaatlichung. Selbst in "guten Zeiten" wäre eine simple 1:1-Nationalisierung nicht zielführend. Nötig sind klare Vorstellungen davon, wie die Geschäftspolitik einer Bank in Staatsbesitz aussehen soll; fehlt eine solche Strategie, verbleibt auch eine nationalisierte Bank im Sog der Finanzmärkte.

Im Krisenfall wiederum würden sich bei einer undifferenzierten Verstaatlichung die ausstehenden Verbindlichkeiten auf den Staat übertragen. Sind diese Verbindlichkeiten nicht gedeckt, dann muss die Staatskasse einspringen. Gerade dies aber läuft auf eine Plünderung der öffentlichen Finanzen im Interesse der Anleger hinaus. Eine Verstaatlichung dürfte aber – anders als im Winter 2008/2009 in vielen Ländern praktiziert – nicht dazu führen, dass Verluste und marode Wertpapiere durch Steuermittel aufgefangen werden müssten. In einer Krisensituation ist die Verstaatlichung also nur akzeptabel, wenn sie mit einer Teilliquidation einhergehen kann.

Eine entsprechende Anpassung des Konkursrechts wird auch von der Expertenkommission des Bundesrates gefordert, die im Hinblick auf die Too-big-to-fail-Thematik gebildet wurde und die die Eckwerte ihrer Empfehlungen im Frühjahr 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt hat. Die Expertenkommission macht den Vorschlag, dass Banken konkursfähiger strukturiert werden sollen: Insbesondere der Zahlungsverkehr müsse so gestaltet werden, dass er im Konkursfall bruchlos weitergeführt werden könne.

Auch Boris Zürcher, Vizedirektor von Avenir Suisse, schlägt ein entsprechendes Konkursverfahren vor: Unterschreite eine Bank bestimmte, im Voraus definierte Schwellenwerte, dann würde das Konkursverfahren zwingend eingeleitet. Die Aktionäre würden enteignet, das Management entlassen, und „die nicht versicherten Gläubiger würden nach einer zum Voraus definierten Hierarchie der Gläubigerforderungen via einen Debt-to-Equity-Swap am Verlustrisiko mitbeteiligt“ (Zürcher, 2010). Wir befürworten eine solche Neuordnung des Liquidationsverfahrens und können uns für ein Mal den Vorschlägen aus den Kreisen von Avenir Suisse anschliessen. Wir ergänzen sie allerdings mit der Forderung nach einem Service public für Finanzdienstleistungen. In Frage kommen für uns nur aktive Formen der Verstaatlichung, bei der ein Teil der Bank bei Bedarf liquidiert und die systemrelevanten andere Teile in einen Service public integriert werden.

Finanzdienste als Service public

Mit den Eingriffen in die Struktur der Finanzwelt sollte nicht bis zu einer neuerlichen Finanzkrise gewartet werden. Die Grossbanken müssen vielmehr präventiv um diejenigen Funktionen „entlastet“ werden, die für das tägliche Funktionieren der Gesellschaft unerlässlich sind. Der Zahlungsverkehr und die Führung von Lohnkonti sollen nur noch von Instituten eines neuen Service public geleistet werden dürfen, und auch ein Einlegerschutz muss zum Privileg dieser Institute werden⁴.

Ein solcher Service public könnte nach folgendem Modell ausgestaltet werden. Träger der Finanzdienste sind Institute, für die der Typus eines Service-public-Finanzdienstleisters SPF geschaffen wird. Für die Lizenzierung als SPF können sich sowohl staatliche wie auch genossenschaftliche Anbieter qualifizieren. SPF verzichten auf Eigengeschäfte und Geschäfte mit risikobehafteten Wertpapieren. Die Politik definiert periodisch, welche Papiere dieser Einschränkung unterstellt werden. Die Geschäftstätigkeit einer SPF untersteht der öffentlichen Kontrolle; Geschäftsgeheimnisse können nicht respektive nur sehr beschränkt (im Interesse von Kunden) geltend gemacht werden. SPF können nur in bestimmten Rechtsformen betrieben werden (z.B. öffentlich-rechtliche Unternehmen und Genossenschaften). Die Gehaltspolitik einer SPF

⁴ Wir gehen damit in eine ähnliche Richtung, wie sie auch von der Gruppe Kontapunkt (Matronardi, 2010) vorgeschlagen wird, sind jedoch in unseren Vorstellungen deutlich präziser.

orientiert sich an derjenigen der öffentlichen Hand; Boni, die 10% des Grundsälärs übersteigen, sind untersagt, die Saläre auf ein Maximum von CHF 500'000.- begrenzt. Die Kreditvergabe der SPF unterliegt der Kontrolle durch die Politik. Eine entsprechende Regulierung und Steuerung achtet darauf, dass die Kreditvergabe an faire und transparente Bedingungen geknüpft ist.

Im Gegenzug erhalten SPF - und nur SPF - die Lizenz für den Zahlungsverkehr. Sämtliche andern Finanzinstitute müssen den Zahlungsverkehr über eine SPF abwickeln. Ein Einlegerschutz bis zur Höhe von 100'000.- CHF wird ebenfalls nur für SPF gewährt. Der Post erhält eine Lizenz zur Betreuung einer SPF-Postbank. Raiffeisen- und Kantonalbanken sollten sich ebenfalls als SPF positionieren können. Die Gesamtheit der SPF und der sie regulierenden Behörden bilden einen Service public der Finanzdienste, mit dem sichergestellt wird, dass diese Dienste zumindest weitgehend unabhängig von privaten, profitorientierten Finanzinstituten gewährleistet sind. Die Politik hat den Auftrag, für einen entsprechenden quantitativen Ausbau dieses Service public zu sorgen.

Mit der Schaffung der SPF bewegen wir uns in der Nähe des Konzepts eines Trennbankensystems. Gemäss diesem Konzept müssen die risikoreichen Investmentgeschäfte von den Basisfunktionen einer Geschäftsbank entkoppelt werden: Geschäftsbanken und Investmentbanken müssen getrennte Unternehmen sein. Doch reicht dies nicht aus, weil auch Geschäftsbanken risikoreich agieren können, wie dies z.B. im Hypothekengeschäft in den verschiedensten Ländern immer wieder der Fall war und ist. Mit dem Trennbankensystem alleine ist also noch nichts gewonnen. Mit der Überführung der systemrelevanten Funktionen in einen Service public ist hingegen ein erster Schritt getan.

Die Grenzen einer Neuregulierung der Finanzmärkte

Doch auch dies reicht nicht aus. Solange die Problematik der Kapitalüberschüsse auf den Finanzmärkten nicht konsequent angegangen wird können auch Service-public-Banken in den Sog von Spekulationsblasen geraten. Es ist dann so, als wolle man einen Druckwasserkessel flicken, ohne vorher den Druck im Kessel abzulassen. Deshalb müssen die von uns vorgeschlagenen Ausrichtungen miteinander kombiniert werden: Die steuerliche Umlenkung des Reichtums aus den Finanzmärkten in die öffentliche Hand, die Schaffung eines Service public der Finanzdienste und die Herstellung der Konkursfähigkeit sämtlicher Banken. Überdies ist es notwendig aufzuzeigen, wie die neuen Steuermittel zur Erzeugung einer fortschrittlichen wirtschaftlichen Dynamik eingesetzt werden können; Dieser Frage gehen wir mit der Denknetz-Investitionsagenda nach (siehe den entsprechenden Artikel in diesem Jahrbuch).

Die aktuellen Auseinandersetzungen um die Finanzmarktregulierung bestätigen unsere Diagnose. Bei jedem Vorschlag, der unterbreitet wird, kommt sofort ein Einwand, der - meist zu Recht - auf die entsprechenden Umgehungsmöglichkeiten hinweist. Beispiel Eigenkapital: Zweifellos ist es richtig, wesentlich schärfere Eigenkapitalvorschriften zu erlassen. Dadurch soll verhindert werden, dass die Banken hohe Risiken eingehen, ohne diese mit eigenen Mitteln absichern zu müssen. Zudem bindet ein höheres Eigenkapital Renditeziele von 20% oder 25% zurück, wie sie immer noch gang und gäbe sind und neulich vom Chef der Deutschen Bank, Joseph Ackermann wieder auf den Schild gehoben wurden. Solche Renditeziele sind fatal: Sie erhöhen den Druck auch auf die übrigen Unternehmen, die nun ihrerseits mit

analogen Renditeerwartungen konfrontiert werden. Erhöhte Eigenkapitalvorschriften müssen jedoch einhergehen mit einem Verbot derjenigen Wertpapiere, mit denen diese Vorschriften ausgehebelt werden können: Zum Beispiel den Credit Default Swaps CDS, die im Zuge der Spekulationen um die griechischen Staatsfinanzen eben gerade wieder ins Kraut geschossen sind und die eine überaus dubiose und destruktive Wirkung entfalten. CDS sind Ausfallversicherungen für gewährte Kredite. Sie werden jedoch in erster Linie als spekulative Wertpapiere eingesetzt. Sie kommen einer Wette um die künftige Zahlungsfähigkeit des Schuldners gleich. „Es ist, als würde man eine Feuerschutzversicherung auf das Haus des Nachbarn abschiessen. Man schafft einen Anreiz, das Haus abzufackeln“, sagt Philip Gisdakis, Chefberater des Finanzinstituts UniCredit, über den Handel mit CDS (WOZ, 13.5.10). Vor allem aber können CDS dafür benutzt werden, Eigenaktivitäten zu tätigen, ohne dass diese in der Bilanzsumme der Banken auftauchen. Mit CDS können Eigenkapitalvorschriften somit umgangen werden. Und es ist so sicher wie das Amen in der Kirche, dass die Finanzmarktakteure in der Lage sind, weitere Vehikel zu kreieren, mit denen Eigenkapitalvorschriften ausgehebelt werden können. Deshalb ist es erforderlich, systemrelevante Finanzdienste in einen Service public zu überführen, wenn die Too-big-to-fail- Problematik nachhaltig gelöst werden soll.

Literatur, Anmerkungen

Claudia Aebersold Szalay, Wenn die Politik der EZB nicht mehr richtig ankommt, in NZZ, 1.6.2010

Bundesrat, 5.11.2008: Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des Schweizerischen Finanzsystems. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/8943.pdf>

Denknetz Fachgruppe Politische Ökologie, 2009. Plädoyer für eine Totalrevision der Altersvorsorge. In Denknetz-Jahrbuch 2009

Denknetz Fachgruppe Politische Ökologie, 2010. Die Krise der gesellschaftlichen Investitionsfunktion, in Denknetz-Jahrbuch 2010

Denknetz Fachgruppe Steuerpolitik, 2010. Für eine radikale Wende in der Steuerpolitik. In Widerspruch 57, 2010.

Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen: Zwischenbericht. 22.4.2010, <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=de>

Oliver Fahrni, Die Pleite-Banken kassieren schon zum dritten Mal, in Work, 21.5.2010

Philippe Mastronardi, 2010. Der Finanzmarkt als Service public. In: Philippe Mastronardi, Mario von Cranach (Hsg), Lernen aus der Krise. Auf dem Weg zu einer Verfassung des Kapitalismus. Ein Dossier von Kontrapunkt. Bern

Beat Ringger, 2010. Die Denknetz-Investitionsagenda. Eine Skizze. In Denknetz-Jahrbuch 2010.

Boris Zürcher, 2010. Too big to fail und die Wiederherstellung der Marktordnung. In Die Volkswirtschaft 4-2010.