

Bankenabgabe: richtig oder gar nicht!

Die gegenwärtige Diskussion um eine Bankenabgabe erscheint aus ökonomischer Sicht wenig zielführend, birgt sie doch das Risiko, sinnlos Eigenkapital im Finanzsektor zu vernichten, ohne die Gewähr zu bieten, dass für eine künftige Krise bessere Vorsorgemechanismen oder finanzielle Puffer zur Verfügung stehen werden. Die wesentlichen Randbedingungen der Bankenabgabe laufen derzeit darauf hinaus, Banken nach Maßgabe ihres eigenen Portfoliorisikos und ihrer Systemrelevanz, also dem Grad ihrer Vernetzung im Finanzsystem, zu einer Abgabe heranzuziehen, die in einen Fonds fließt, der bei Schieflagen einzelner Institute oder Institutsgruppen sichernd eingreifen kann. Ob andere Finanzinstitute, beispielsweise Versicherungen, ebenfalls beigezogen werden können, erscheint verfassungsrechtlich als strittig. Dessen ungeachtet bleibt aber völlig offen, ob dieser Banken-Stabilitätsfonds von seiner Konzeption her in der Lage ist, die in ihn gesetzten Hoffnungen zu erfüllen. Der Beitrag untersucht daher zunächst die Ziele einer Bankenabgabe, analysiert und bewertet dann den aktuellen Lösungsvorschlag der Bundesregierung und zeigt schließlich eine bessere als die gegenwärtig diskutierte Alternative auf.

Was sind die Ziele und Herausforderungen?

Bei der Einführung einer Bankenabgabe sollte sich die Politik klar darüber sein, was damit erreicht werden soll. Aus ökonomischer Sicht ist eine nachträgliche Bestrafung von Mitverursachern der Krise kein sinnvolles Ziel. Stattdessen kann es zum einen darum gehen, Banken angemessen an den Kosten der Weltfinanzkrise zu beteiligen, so wie wir es vor etwa einem Jahr unter dem Stichwort „Lastenausgleich“ gefordert haben.⁹ Nach Angaben der Deutschen Bundesbank gehen knapp 100 Mrd. Euro der gegenwärtigen Schuldenexpansion bei den öffentlichen Haushalten, also rund die

Hälfte, auf die direkten Kosten der Stützung des Finanzsektors im Rahmen der Bewältigung der Weltfinanzkrise zurück.¹⁰ Noch weit wichtiger als die Beteiligung der Banken an den schon entstandenen Kosten ist es jedoch, die Wahrscheinlichkeit einer künftigen systemischen Kernschmelze der Vermögen zu verringern. Denn es ist sicher, dass es wieder zu Krisen im Finanzsystem kommen wird. Damit mögliche negative Begleiterscheinungen das anvisierte Ziel nicht gefährden können, müssen die Anreizeffekte einer Abgabe berücksichtigt werden.

Kaskade von Abwehrmechanismen gegen Gefährdungen der Finanzmarktstabilität

Die Erfahrung lehrt, dass es angesichts der systemischen Relevanz einzelner Finanzinstitute ausgesprochen schwierig ist, ein angemessenes Sicherungssystem aufzubauen. Offensichtlich besitzt der gegenwärtige Ordnungsrahmen Defizite und ist neu zu justieren, um eine erhöhte Finanzmarktstabilität zu erzielen. Dabei müssen die wesentlichen Zwischenziele sein,

- die Stabilität der Finanzinstitute (und der Unternehmen, die mit ihnen verbunden sind) zu verbessern (*Robustheit*),
- die systemische Bedeutung einzelner Finanzinstitute zu reduzieren (*Entkopplung*),
- Angriffe auf Teile des Finanzsektors, die das Gesamtsystem gefährden können, im Vorfeld durch veränderte Anreizstrukturen zu vermeiden (*Prävention*),
- das System im Falle einer Gesamtgefährdung zu retten (*Überlebensfähigkeit*).

⁹ Für Beiträge der Verfasser zur Bankenabgabe vgl. BLUM, U.: Schuldenabbau ja – aber wie?, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 9, 2009, S. 583-587, und PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE: Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, in: IWH: Wirtschaft im Wandel Sonderausgabe 2/2009, sowie Beiträge in Focus Money, Welt, Financial Times Deutschland, Börsenzeitung.

¹⁰ Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Maastricht-Schuldenstand 2009, Pressenotiz vom 19.04.2010 (http://www.bundesbank.de/download/presse/presstexten/2010/20100419_maastrich.php, Zugriff am 18.05.2010). Dort wird ausgeführt, dass von den 116 Mrd. Euro Schuldenstandserhöhung nach der Maastricht-Abgrenzung von Ende 2008 auf Ende 2009 ein Betrag von 45 Mrd. Euro auf Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitutionen zurückzuführen sind. Kumuliert für 2008 und 2009 ergibt sich ein Wert von 98 Mrd. Euro.

Da diese Zwischenziele nicht alle auf einer Ebene liegen, sondern vielmehr hintereinandergeschaltet sind, ist eine Kaskade von Abwehrmechanismen gegen eine Systemkrise aufzubauen, wobei die jeweils nächste und schärfer wirkende Stufe immer dann eingeleitet wird, wenn eine vorangegangene schwächere ausgereizt ist. Um ein solches System zum Funktionieren zu bringen, ist es wichtig, die Bedingungen eines staatlichen Eingriffs festzulegen und regulatorische Vorgaben sowohl in Bezug auf bankenspezifische als auch auf systemische Risiken zu machen.

Der Banken-Stabilitätsfonds der Bundesregierung kann Krisen nicht verhindern

Im Zentrum der politischen Diskussion steht gegenwärtig die Forderung nach einem durch Banken zu finanzierenden Sicherungsfonds, in den Kreditinstitute nach Maßgabe ihres Risikos, also abhängig vom Geschäftsmodell, einzahlen sollen. Das jährliche Aufkommen soll bei rund 1,2 Mrd. Euro liegen. Vordem war vorgeschlagen worden, diesen Fonds aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu speisen, um den notwendigen finanziellen Handlungsspielraum für den Notfall bereitzustellen, was aber seitens der Politik abgelehnt wurde, weil die zusätzliche Aktivierung öffentlicher Mittel für den Bankensektor als Zumutung angesehen wurde.

Für die Krisenverhinderung ist ein Ansparen von finanziellen Puffern ungeeignet. Denn gerade die jüngsten Turbulenzen haben gezeigt, dass alle üblichen Sicherungsmechanismen versagen, wenn die Krise systemisch durchschlägt, weil in diesem Fall die entsprechenden sichernden Vermögen ebenfalls unter Druck geraten. Das Hauptproblem des öffentlichen Guts „Finanzsystemstabilität“ besteht nämlich darin, dass das Finanzsystem in einer solchen Ausnahmesituation keine Beständigkeit der Vermögenswerte gewährleisten kann; eine alte ökonomische Weisheit besagt, dass ein gemeinsam zu tragendes Risiko nicht auf Gegenseitigkeit versicherbar ist. Alternativ bestünde die Möglichkeit, entsprechende Sicherungsvermögen bei der Zentralbank anzulegen, was aber in der Krise deren Bilanz kontaminieren kann.¹¹

¹¹ Da man bei dieser nur mit Zentralbankgeld bezahlen kann, würde das Sicherungsvermögen den Geldumlauf senken und

Tatsächlich ist der Bankenfonds in seiner bislang konzipierten Form nicht dazu geeignet, eine Systemkrise zu vermeiden. Es ist noch nicht einmal sicher, dass er tatsächlich die Neigung zu krisenbegünstigendem Verhalten reduziert, wenn er dem einzelnen Institut durch die schiere Existenz einer Risikovorsorge die Rettung verspricht.¹² Das Problem der „moralischen Versuchung“ lässt sich wohl nur durch individuelle Haftung, die auch das Führungspersonal eines Kreditinstituts übernehmen muss, reduzieren. Nur so setzt ein Sicherungsfonds keine zusätzlichen Anreize für ein Verhalten, das zu derartigen Krisen führt. Aber selbst im Falle richtig gesetzter Anreizstrukturen wäre nicht auszuschließen, dass dann, wenn es trotzdem zu Krisen kommt, beispielsweise weil sie importiert werden oder aus Systemen stammen, die keine derartigen Dämpfungsglieder haben, der Fonds schlichtweg überlastet wird.

Debatte über ungeeignete Alternativen

Die Finanztransaktionssteuer wird als weiteres Instrument genannt, dem Staat Mittel zuzuführen. Ihre größten Probleme bestehen darin, dass erstens überhaupt nicht nachzuweisen ist, dass die hohen Umsätze an den Börsen einen Beitrag zur Krisenentstehung geleistet haben; dass zweitens gerade ein Großteil der Papiere, die gemeinhin als „Giftmüll“ bezeichnet werden, außerbörslich gehandelt wird und daher von einer Transaktionssteuer kaum zu erfassen ist; und dass drittens ohne weltweiten

daher eine kompensierende Geldmengenexpansion mittels Offenmarktgeschäften notwendig machen. Das würde bedeuten, dass die Zentralbank Wertpapiere aus dem Markt kauft – und das ist gleichbedeutend mit einer zusätzlichen „Kontaminierung“ der Zentralbankbilanz im Krisenfall.

¹² Tatsächlich gehen erhebliche Gewinne derzeit auf Aktivitäten im Investment Banking, im Eigenhandel, in der Vermögensverwaltung und in den langsam wieder auflebenden Private-Equity-Geschäften zurück; ihre Nachhaltigkeit erscheint aber als begrenzt und ihr potenzieller Beitrag als neue Krisenursache bedenklich. Begünstigt werden solche Geschäfte nicht nur von der Niedrigzinspolitik, sondern aufgrund ihrer Konditionalität auch von den staatlichen Hilfgeldern für Banken; vgl. DIETRICH, D.; HAUCK, A.: Government Interventions in Banking Crises: Assessing Alternative Schemes in a Banking Model of Debt Overhang. Discussion Paper on Economics, Finance, and Taxation No. 3/2010. Heinrich-Heine-Universität: Düsseldorf 2010.

Konsens Kapital abwandern wird, wodurch sowohl die Stabilität des Finanzplatzes Deutschland als auch die Steuereinnahmen des deutschen Fiskus gefährdet wären.

Genannt wird auch ein System des Umwandeln von Bankschulden in Eigenkapital im Krisenfall. Dieser auf den ersten Blick plausible Stabilisierungsvorschlag impliziert aber, dass jeder Fremdkapitalgeber einer Bank ein Krisenszenario bedenken muss – was sich angesichts der an Finanzmärkten durchaus üblichen Übertreibungen möglicherweise in ungerechtfertigten Zinsaufschlägen niederschlagen und damit die Refinanzierungskosten zusätzlich erhöhen würde.

Eine Abgabe muss die richtigen Anreize setzen

Bei allen genannten Vorschlägen ist eine bessere Finanzmarktstabilität nur zu erheblichen Kosten zu haben. Kostenneutralität wird es nicht geben, es kann nur nach Effizienz gesucht werden. Dies kann nur über die Setzung der richtigen Anreize geschehen. Eine anreizverträgliche Abgabe muss an zwei Risiken ansetzen: zum einen am individuellen Portfoliorisiko, gemessen nicht nur anhand historischer Risikoindikatoren, sondern auch an der zeitlichen Dynamik, in der sich eine Komponente des Portfolios verändert (beispielsweise Darlehen im Immobilienbereich); zum anderen am individuellen Beitrag zur Systemgefährdung, der sich unter anderem daran bemessen lässt, inwieweit die Banken in ihrer Gesamtheit ähnliche Risiken eingehen. Vor diesem Hintergrund ist auch zu prüfen, ob die bisherige Orientierung an Bankengruppen (Privatbanken, Sparkassen, Volksbanken) beibehalten werden sollte, da systemgefährdendes Risikoverhalten gerade dann besonders reizvoll für eine einzelne Bank werden könnte, wenn andere Banken mit niedriger Risikoneigung das System stabilisieren. Wichtig ist in jedem Fall, die *economies of scale* im Bankensektor zu berücksichtigen – was Tarife für die Abgaben nahelegt, die progressiv zur Bankengröße sind.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Setzung von Anreizen betrifft die Frage nach der Lastenverteilung. Wird also die gewollte Steuerungswirkung auch erreicht? Um dies zu bewerten, muss die Lastenverteilung einer entsprechenden Abgabe auf ihre Inzidenz im Wirtschaftskreislauf geprüft

werden. Andernfalls kann das Erheben einer Abgabe mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften, also ungewollte Allokationseffekte auslösen. Die Möglichkeit der Banken, die Lasten auf Kunden und Beschäftigte abzuwälzen, ist also zu bedenken. Allgemein gilt: Je schwächer die Wettbewerbsposition, desto höher ist die zu schulternde Last. Insofern muss dort, wo eine Überwälzung begrenzt werden soll, die Wettbewerbsintensität im Bankensektor nachhaltig gesteigert werden.

Der schuldenfreie Staat als Bollwerk gegen Finanzkrisen

Wenn der Staat in einer globalen Systemkrise tatsächlich der *lender and borrower of last resort* ist, weil nur er die Reputation und Fähigkeit besitzt, über Verschuldung die düstere Gegenwart gegen eine rosige Zukunft zu tauschen, und seine Zentralbank hierbei eine unkonventionelle Geldpolitik durchführen kann, dann ist der beste Puffer gegen Krisen ein weitgehend schuldenfreier Nationalstaat beziehungsweise – im Falle eines Währungsbündnisses – eine schuldenfreie Staatengruppe. Hier setzt der Vorschlag an, substanziell das Souveränrisiko durch einen mittels Bankenabgabe beschleunigten Schuldenabbau zu senken.

Der Begriff „Abgabe“ trifft tatsächlich nicht den Kern dessen, was gemeint ist. Denn eine Abgabe muss immer in ein Sondervermögen überführt werden und erhöht nicht unmittelbar den Handlungsspielraum des Staates im Falle einer Krise. Eine Steuer, die dem „Nonaffektationsprinzip“, also keinerlei Zweckbindung unterliegt, könnte mehr Flexibilität durch eine tatsächliche und zügige Reduktion der Staatsschulden bieten.

Es muss aber gewährleistet sein, dass der „Mittelsegen“ Politiker nicht dazu verführt, auf die im Rahmen der Haushaltskonsolidierung erforderlichen Einsparungen zu verzichten oder gar neue Ausgaben zu beschließen, da dies dem Ziel dieses Vorschlags zuwiderliefe. Der „Entschuldungspakt“ zwischen Staat und Bankensystem muss daher institutionell klar abgesichert sein. Der Föderalismuspakt II („Schuldenbremse“) bietet gute Voraussetzungen für eine derartige Lösung. Wenn nämlich eine strukturelle Neuverschuldung des Staates (oberhalb von 0,35% des BIP) nicht mehr möglich ist, dann würde der Beitrag des Banken-

sektors an der Tilgung der Staatsschuld sichtbar werden.

Jedem Finanzinstitut ist eine an den Staat zu leistende Summe vorzugeben, die anhand eines tragfähigen und manipulationsfreien Indikators festgelegt wird. Allerdings sind nur gesunde Banken zu einer derartigen Abgabe fähig, wenn sie keinen Kreditengpass auslösen soll. Man könnte also überlegen, in der zeitlichen Zahlungsabfolge gewisse Freiheitsgrade einzuräumen. Minderungen könnten sinnvoll sein, wenn beispielsweise das Eigenkapital durch herabgesetzte Boni aufgefüllt wird. Als Bemessungsgrundlage könnte das Eigenkapital an einem historischen Stichtag dienen (oder ein Durchschnitt aus mehreren vergangenen Jahren). Dieses Vorgehen ist besser geeignet als eine Orientierung an der aktuellen Bilanzsumme, die oft auch durch das jeweilige Geschäftsmodell beeinflusst wird. Mit diesem Instrument wird den Grundsätzen der Steuererhebung Rechnung getragen, nach denen im vorliegenden Fall zu prüfen ist,

- ob die Art der Erhebung Anreize setzt, die im Sinne der Allokationsfunktion des Finanzsystems kontraproduktiv sind;
- ab wann eine Erhebung möglich ist, da man einen gesunden Sektor belasten, nicht aber einen kranken weiter schwächen will;
- ob Eigenkapitalquoten über Gebühr strapaziert werden und damit die Kreditvergabe und das Herauswachsen aus den Schulden behindert werden;
- ob die Verteilung der Lasten unter den Finanzinstitutionen „fair“ ist und ob sich Wettbewerbspositionen aus anderen Gründen als aufgrund von Marktleistungen verschieben.

Als Fazit bleibt: Eine Bankenabgabe, richtig als Beschleuniger der Staatsentschuldung gestaltet, kann hilfreich sein. Sie ist verursacherorientiert in dem Sinne, dass sie Teile der direkt zuzuordnenden Kosten der Weltfinanzkrise den Mitverantwortlichen abverlangt. Einer eventuell möglichen Verschlechterung des Bankenratings steht eine Verbesserung des Souveränratings gegenüber. Falsch gestaltet, beispielsweise als ein Notvermögen, das aber tatsächlich die gewünschten Leistungen mangels Masse nicht erbringen kann, vernichtet sie Eigenkapital, erzeugt möglicherweise Kreditklemmen, verlängert die gegenwärtige Krise und kann sogar zu einem Mehr an unerwünschtem Risikoverhalten führen. Dann ist es besser, auf sie zu verzichten.

Ulrich Blum
(*Ulrich.Blum@iwh-halle.de*)

Diemo Dietrich
(*Diemo.Dietrich@iwh-halle.de*)