

Neske, Rainer

Working Paper

Ordnungspolitik für Banken: Chancen und Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Diskussionsbeiträge, No. 2015-03

Provided in Cooperation with:

Wilfried Guth Endowed Chair for Constitutional Political Economy and Competition Policy,
University of Freiburg

Suggested Citation: Neske, Rainer (2015) : Ordnungspolitik für Banken: Chancen und Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Diskussionsbeiträge, No. 2015-03, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Wilfried-Guth-Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik, Freiburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/109659>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Wilfried-Guth-
Stiftungsprofessur für
Ordnungs- und
Wettbewerbspolitik**



**Diskussionsbeiträge /
Discussion Paper Series**

No. 2015-03

Ordnungspolitik für Banken – Chancen und Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Rainer Neske

April 2015

Ordnungspolitik für Banken
Chancen und Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Rainer Neske
Mitglied des Vorstands Deutsche Bank AG

Vortrag an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
im Rahmen einer gemeinsamen Veranstaltung der
Wilfried-Guth-Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik
und der Stiftung Ordnungspolitik
am 2. März 2015
im Haus zur Lieben Hand in Freiburg im Breisgau

1 Einleitung

Hinter der Finanzindustrie liegen turbulente, aufreibende Jahre. Der dramatische Vertrauensverlust in Banken, die juristische Aufarbeitung von Skandalen und die damit zusammenhängenden Strafzahlungen in Milliardenhöhe, die Flut an neuen Regulierungsvorschriften, das grundsätzliche Infragestellen von Geschäftsmodellen, die Staatsschuldenkrise im Euro-Raum, das Niedrigzinsumfeld, und nicht zuletzt: die Digitalisierung, die zu einem hohen Veränderungsdruck führt – all das lässt den Verantwortlichen in Banken häufig zu wenig Zeit, um sich ganz grundsätzlich Gedanken über das Wesen von Banken, ihre Aufgaben und einen sinnvollen Ordnungsrahmen für Finanzmärkte und Finanzdienstleister zu machen.

2 Thema des Vortrags

Mit dem Ausbruch der großen Finanzmarktkrise hat in der westlichen Welt eine breite, öffentliche Debatte über Banken eingesetzt. In diesen Diskussionen geht es unter anderem über die Aufgabe von Banken in der Gesellschaft, über Sinn und Unsinn von Finanzprodukten und über die Wirkung von Finanzmärkten auf die Realwirtschaft und ganz konkret auf den einzelnen Verbraucher und in letzter Konsequenz auch auf den Steuerzahler.

Die Kritik an Banken beschränkt sich dabei längst nicht mehr auf Bürger, Parteien und gesellschaftliche Gruppen, die der Marktwirtschaft ohnehin skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Sie ist in der bürgerlichen Mitte der Gesellschaft und sogar in den Vorstandsetagen der Industrie angekommen. Und auch die volkswirtschaftliche Forschung setzt sich sehr kritisch mit der Rolle der Finanzmärkte im Allgemeinen und der Rolle der Finanzindustrie im Besonderen auseinander – freilich mit höchst unterschiedlichen Ansätzen und Schlussfolgerungen.

Die Kreditwirtschaft ist bisher allerdings ebenfalls Vorschläge für einen dauerhaft tragfähigen Ordnungsrahmen für Banken schuldig geblieben. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die gesamte Thematik der Banken- und Finanzmarktregulierung hochkomplex ist. Auch an dieser Stelle wird nicht der Anspruch erhoben,

endgültige Antworten auf diese Fragen zu geben. Es soll aber der Versuch unternommen werden, vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Autors aus den zurückliegenden Jahren einige Impulse zu geben für eine neue Ordnungspolitik von Banken.

3 Sonderrolle von Banken

Banken und manchmal auch einzelnen Bankern wird im Wirtschaftsgeschehen seit jeher eine Sonderrolle zugesprochen. Woher kommt diese Sonderrolle eigentlich?

Da wir nicht mehr in einer Tauschwirtschaft leben, brauchen wir Geld. Geld aber muss vermittelt werden zwischen denen, die es haben, und denen die es benötigen. Diese Rolle übernimmt das klassische Bankgeschäft. Banken verwahren die Einlagen von Kunden und reichen sie in Form von Krediten wieder aus. Diese Kredite wiederum unterlegen sie mit Eigenkapital, das mögliche Verluste zumindest teilweise abdeckt und damit Ausdruck des jeweiligen Risikos ist. Und nicht zuletzt wickeln Banken den Zahlungsverkehr ab.

Dabei ist es in einer Marktwirtschaft die Aufgabe von Banken zum einen, Kapital einer möglichst optimalen Verwendung zuzuführen, und zum zweiten, die damit verbundenen Risiken einzuschätzen und zu transformieren.

Neben das klassische Kreditgeschäft ist bei Banken im 20. Jahrhundert das moderne Kapitalmarktgeschäft getreten. Banken sind dabei in der Beratung von Unternehmen bei Fusionen und Übernahmen tätig, als Dienstleister bei Wertpapieremissionen und der Platzierung von Anleihen, und sie stellen Finanzinstrumente zur Absicherung von Währungs- und Preisrisiken zur Verfügung. Auch mit diesen Dienstleistungen sind Banken für das Funktionieren moderner Volkswirtschaften von elementarer Bedeutung.

Können Banken diesen Aufgaben nicht mehr gerecht werden oder wollen es nicht mehr, weil das Vertrauen in die Stabilität anderer Banken erschüttert ist (ein Szenario, das u.a. im Jahr 2008 eingetreten ist), kann es zu einem Zusammenbruch des Finanzsystems und des Zahlungsverkehrs kommen. Das wiederum hat dramatische

Folgen für die Realwirtschaft, für Arbeitsplätze und Wohlstand und damit für den sozialen Frieden in einem Land.

Daher rührt die Sonderrolle von Banken. Der Preis für diese Sonderrolle ist seit jeher gewesen, dass Banken einer besonderen staatlichen Aufsicht und Regulierung unterstehen – und zweifelsohne unterstehen müssen.

4 Wandel des Ordnungsrahmens für Banken im 20. Jahrhundert

Ich möchte kurz skizzieren, wie sich die Regulierung und die Geschäftsmodelle von Banken im Laufe der letzten Jahrzehnte entwickelt haben. Oder anders formuliert: Wie Banken zu dem wurden, was sie heute sind.

4.1 Trendsetter USA

Wenn man sich mit dieser Frage beschäftigt, fällt der Blick automatisch auf den amerikanischen Bankenmarkt. Denn wie in so vielen Bereichen waren die USA im 20. Jahrhundert der Taktgeber bei der Regulierung von Banken und der Entwicklung moderner Finanzmärkte.

Bis in die 70er Jahre hinein gab es in den USA eine strikte Trennung von Kapitalmarkt- und Kreditgeschäft. Commercial Banken durften noch dazu nur in ihrer jeweiligen Region tätig sein. Die Folge war, dass es in den USA 15.000 Banken gab, die in ihrer Geschäftspolitik noch dazu stark beschränkt waren. Einlagenzinsen waren z.B. gesetzlich gedeckelt.

Die amerikanische Politik erkannte aber, dass es mit diesem fragmentierten Markt immer schwerer wurde, das Wachstum der amerikanischen Volkswirtschaft zu finanzieren – erst recht vor dem Hintergrund der Globalisierung der Weltwirtschaft. Noch dazu waren viele amerikanische Institute gemessen an der Börsenkapitalisierung kleiner als ihre Wettbewerber in Europa und Japan.

Der Startschuss für die dann folgende schrittweise De-Regulierung des amerikanischen Bankenmarktes fiel unter US-Präsident Ronald Reagan. Der Prozess zog

sich bis Ende der 90er Jahre hin und fand mit der endgültigen Abschaffung des sogenannten „Glass-Steagall Act“ 1999 unter Bill Clinton seinen Abschluss.

Am Ende standen die Aufhebung der Trennung zwischen Kreditgeschäft und Kapitalmarktgeschäft und eine massive Konsolidierung.

Um das Ausmaß der Veränderung zu verdeutlichen: Seit 1985 hat sich die Zahl der US-Banken mehr als halbiert. Die fünf größten US-Banken verfügen heute in ihrem weitgehend integrierten Heimatmarkt über einen Marktanteil von mehr als 40 Prozent. In Europa bringen es die fünf größten Institute auf einen Marktanteil von gerade einmal rund 15 Prozent.

Zusätzlich veränderte die Technologie das Bankgeschäft grundlegend. Die moderne Datenverarbeitung und Telekommunikation senkte die Kosten für die Informationsbeschaffung und hob an den Finanzmärkten faktisch die Grenzen von Raum und Zeit auf. Diesen Vorteil wussten vor allem amerikanische Investmentbanken zu nutzen. Sie waren die Trendsetter bei der Standardisierung von Bankdienstleistungen, insbesondere im Wertpapiergeschäft. Nach und nach hielten auf diesem Weg Standardisierungen immer stärker Einzug auch ins klassische Banking.

4.2 *Einfluss auf deutschen und europäischen Bankenmarkt*

Die Entstehung von sehr profitablen Bank-Giganten in den USA sorgte für zunehmenden globalen Wettbewerbsdruck. Hinsichtlich ihrer Börsenbewertungen, Marktanteile und Renditen zogen die Amerikaner den Europäern immer weiter davon.

Vor allem die Schwächen des deutschen Marktes wurden durch den zunehmenden globalen Wettbewerbsdruck gnadenlos offengelegt. Amerikanische Banken waren dank ihrer neuen Größe deutlich effizienter, globaler und wachstumsstärker als hiesige Häuser. Sie verfügten nun über einen riesigen Heimatmarkt und konnten aufgrund von Skaleneffekten profitabler arbeiten als europäische Konkurrenten in ihren Märkten.

Das Kreditgeschäft der deutschen Banken war noch dazu nicht profitabel genug. Die großen Privatbanken hatten jahrzehntelang gut von der Deutschland AG gelebt und zu wenig auf ihre Effizienz im Kerngeschäft geachtet. Eine massive Konsolidierung wie in den USA war außerdem aufgrund des 3-Säulen-Modells in Deutschland nicht möglich – und ist es bis heute nicht.

Nahezu alle größeren Banken in Europa versuchten, zumindest ins internationale Kapitalmarktgeschäft vorzustoßen, um im globalen Wettbewerb nicht vollends den Anschluss zu verlieren. Die Deutsche Bank beispielsweise übernahm die Investmentbanken Morgan Grenfell und Bankers Trust. Die Dresdner Bank kaufte Kleinwort Benson und Wasserstein Perella.

Den wenigsten Banken in Kontinentaleuropa ist allerdings am Ende die Expansion ins globale Investmentbanking gelungen. Einige Häuser mussten für ihre Versuche einen bitteren Preis bezahlen, weil sie im Wettbewerb mit der angelsächsischen Konkurrenz schlichtweg unterlegen waren. Andere Häuser, deren Kernkompetenz eigentlich das klassische Kreditgeschäft ist, bemühten sich im Wettlauf um hohe Renditen mitzuhalten und tummelten sich auf Geschäftsfeldern, die sie wenig oder gar nicht beherrschten – dem sogenannten „Kreditersatzgeschäft“.

4.3 *Die Finanzmarktkrise 2008*

Auf die Ursachen der Krise wird an dieser Stelle nicht detailliert eingegangen. Darüber sind in den vergangenen Jahren viele Bücher und Aufsätze geschrieben worden, darunter von namhaften Ökonomen wie Kenneth Rogoff, Raghuram Rajan oder Robert Shiller.

Raghuram Rajan etwa macht darauf aufmerksam, dass es sich bei der Entstehung der Krise um eine Kombination aus Politik- und Banken-Versagen gehandelt hat: Die amerikanische Politik hat mit der Regulierung Anreize für eine massive Vergabe von Immobilienkrediten durch Banken gesetzt. Die Banken haben sich darauf eingestellt und dann versucht, in diesem Rahmen maximalen Profit zu generieren (Raghuram Rajan: *Fault lines*, Princeton University Press 2012). Darüber hinaus setzt

die Regulierung bis heute Anreize für Banken, in Staatsanleihen von OECD-Ländern zu investieren, und zwar dadurch, dass diese Papiere als quasi „mündelsicher“ gewertet und nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen.

Im Kern handelt es sich also um eine Kombination aus einem falschen Ordnungsrahmen und mangelhaftem Risikomanagement von Banken. Dieses mangelhafte Risikomanagement war eine Folge von Wettbewerbsdruck, genauso aber auch eine Folge von persönlicher Gier von Bankern nach immer höheren Bonuszahlungen durch immer höheren Profit.

Rückblickend lässt sich ohne Zweifel sagen: Mit Blick auf den Ordnungsrahmen für Banken ist das Pendel seit den 80er Jahren in zu extremer Weise in Richtung Deregulierung geschlagen. Die Regulierung ist am Ende der Sonderrolle von Banken nicht mehr gerecht geworden. Und Banken müssen selbstkritisch sagen, dass sie ihrer Verantwortung, die ihre Sonderrolle mit sich bringt, ebenfalls nicht mehr gerecht geworden sind.

Das Dramatische ist: Die Finanzkrise von 2008 hat am Ende dazu geführt, dass heute nicht nur die Regulierung und Aufgabe von Banken kritisch hinterfragt wird, sondern von vielen gesellschaftlichen Gruppen sogar das gesamte marktwirtschaftliche System.

Die Lösung für Probleme wird darin gesehen, dem Staat im Wirtschaftsleben und besonders im Bankenmarkt nicht mehr nur eine ordnende, sondern eine steuernde Funktion zu geben. Das führt mit Blick auf Banken unter anderem dazu, dass das Pendel der Regulierung nun extrem in die andere Richtung ausschlägt.

Diese Regulierungswelle trifft Finanzinstitute noch dazu in einer Zeit, in der neue Wettbewerber im Zuge der Digitalisierung ihres Geschäfts massiv in den Bankenmarkt drängen. Konzerne wie PayPal und Apple, aber auch viele kleinere Fintech-Unternehmen versuchen, in die Wertschöpfungsketten von Banken einzudringen und ihnen Erträge streitig zu machen. Das heißt: Die Folgen der Digitalisierung und die neuen Spieler im Bankenmarkt müssen bei der Suche nach einem ausgewoge-

nen Ordnungsrahmen ebenfalls berücksichtigt werden. Und wenn man sich die Vorteile von digitalen Innovationen gerade für Kunden vor Augen führt, stellt sich auch diesbezüglich die Frage, wie stark der Staat hier steuernd eingreifen sollte.

5 Eine neue Ordnungspolitik für Banken

Wer in Diskussionen Zweifel an der Sinnhaftigkeit eines steuernden Staates äußert, wird im Licht der Finanzmarktkrise schnell als „Neoliberaler“ bezeichnet. Man darf das durchaus als Beleidigung verstehen. Denn ein „Neoliberaler“ ist nach gängiger Meinung jemand, der einem ungezügelter Kapitalismus ohne Regeln das Wort redet, der das „Recht des Stärkeren“ proklamiert und der sich um die schwächeren Glieder der Gesellschaft nicht weiter kümmert.

Die Idee des Neoliberalismus bzw. des Ordoliberalismus ist in den 30er und 40er Jahren von bedeutenden Denkern wie Walter Eucken und Alexander Rüstow entwickelt worden. Der Ordoliberalismus war zum einen eine Antwort auf totalitäre Systeme, zum zweiten aber wollte er der Marktwirtschaft klare Regeln geben und einen ungezügelter Kapitalismus in die Schranken weisen. In der politischen Debatte um die Konsequenzen aus der Krise kann diese Tatsache nicht oft genug wiederholt werden. Die Denkschule des Ordoliberalismus ist eine der Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft. Sie hat sich im Kern mit der Frage beschäftigt: Wenn das einzelne Individuum entfesselt wird – welchen Rahmen, welche Regeln werden dann gebraucht, um Wachstumskräfte freizusetzen, Wohlstand zu mehren und (sozialen) Frieden zu sichern?

Die Finanzkrise war all jenen eine Bestätigung, die freien Märkten und Wettbewerb ablehnend gegenüberstehen und schon immer einem steuernden, vermeintlich fürsorgenden Staat das Wort geredet haben. Für sie ist an der Finanzkrise der „Neoliberalismus“ schuld. Leider ist diese Auffassung in Europa im Moment „common sense“ – und zwar bis tief ins Bürgertum hinein. Viele Kritiker des Neoliberalismus geben allerdings einfache Antworten auf sehr komplexe Fragen. Das ist gefährlich.

Die Wissenschaft diskutiert diese Themen durchaus differenziert und bringt wertvolle Beiträge in politische Diskussionen über Chancen und Risiken freier Märkte

ein. Die breite öffentliche Debatte hat aber ungleich mehr Einfluss auf politische Entscheidungen. Und dort überwiegt die Fundamentalkritik am marktwirtschaftlichen System.

Es geht dabei kaum noch um die Frage, wie der grundsätzliche Ordnungsrahmen, in dem sich Banken bewegen, verbessert werden kann. Es geht vor allem darum, wie der Staat bzw. die Regulierer mit detaillierten Regeln in die Finanzwirtschaft eingreifen können. Es ist stark zu bezweifeln, ob damit die langfristige Stabilität im Bankensystem zu bekommen ist, die nicht nur wünschenswert ist, sondern die auch alle Marktteilnehmer brauchen. Denn die pauschale Kritik an einer liberalen Wirtschaftsordnung unterschätzt die Rolle, die Staaten und Notenbanken bei der Entstehung von Ungleichgewichten in der Weltwirtschaft und an den Finanzmärkten gespielt haben.

5.1 Warum Innovationen und Dynamik in der Finanzwirtschaft gebraucht werden

Sie unterschätzt auch, was für eine wichtige volkswirtschaftliche Funktion leistungsfähige, moderne Banken in einer immer globaleren Wirtschaftsordnung haben und welchen Beitrag sie für Wohlstand, Innovation und Stabilität leisten können. Lassen Sie mich deshalb an dieser Stelle einige Worte zum Thema Finanzinnovationen sagen.

Grundsätzlich ist eine freie Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung die beste Voraussetzung dafür, dass sich Menschen kreativ entfalten und so Innovationen hervorbringen können. Eine Gesellschaft aber, die stehenbleibt, die nicht mehr innovativ und dynamisch ist, die nicht nach Neuem strebt, ist langfristig nicht überlebensfähig. Denn sie wird irgendwann von innovativeren Gesellschaften verdrängt. Die Dynamik, mit der sich aufstrebende Volkswirtschaften wie China oder Indien im globalen Wettbewerb nach vorne arbeiten, sollte eine Warnung sein.

Das Wort Innovation ist in Zusammenhang mit Banken allerdings seit der Krise verpönt. Finanzinnovationen werden gemeinhin als wesentliche Ursache für die Krise von 2008 gesehen. Nicht wenige wünschen sich deshalb, dass Banken von Innovationen die Finger lassen. Der ehemalige Fed-Präsident Paul Volcker bringt schon

seit mehreren Jahren immer wieder einen Gag in verschiedenen Variationen zum Besten. Er lautet: „The biggest innovation in the financial industry over the past 20 years had been the cash machine“ (u.a.: Times Online, 9. Dezember 2009). Dieser Gag ist erstens gut. Und zweitens falsch.

Um nicht missverstanden zu werden: So manche Innovation des Finanzsektors ist in den vergangenen Jahrzehnten an den tatsächlichen Bedürfnissen der Kunden vorbeigegangen. Einige haben sogar mehr Schaden als Nutzen für die Volkswirtschaft mit sich gebracht. Auf der anderen Seite wäre der Wohlstandsanstieg in vielen Teilen der Welt in den vergangenen 30 Jahren, insbesondere in den aufstrebenden Volkswirtschaften, ohne Finanzinnovationen nicht möglich gewesen. Denn sie haben dazu beigetragen, dass das weltweit verfügbare Kapital deutlich effizienter und produktiver eingesetzt werden konnte und weiterhin kann. Zusätzlich ist durch Finanzinnovationen eine feinere Risikosteuerung möglich geworden.

Noch dazu gab und gibt es von Seiten der exportorientierten Unternehmen eine steigende Nachfrage nach modernen Finanzinstrumenten für die Währungs- und Preisabsicherung. Globale Wertschöpfungsketten, von denen am Ende gerade spezialisierte, hochentwickelte Volkswirtschaften wie die Bundesrepublik Deutschland profitieren, sind ohne diese Instrumente nicht denkbar.

An der Notwendigkeit für Finanzinnovationen wird sich in Zukunft nichts ändern. Zu denken ist dabei an die gigantischen Investitionen, die für den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur in Europa nötig sind, unter anderem die Investitionen in den Ausbau von Breitbandnetzen. Die EU-Kommission schätzt den Investitionsbedarf alleine bis 2020 auf 2 Billionen Euro. Wenn diese Investitionen nicht getätigt werden, wird Europa im digitalen Zeitalter hinsichtlich seiner Wettbewerbsfähigkeit zurückfallen. Zu denken ist auch an die Investitionen, die in Deutschland in Zusammenhang mit der Energiewende notwendig sind. Und zu denken ist schließlich an die demografische Entwicklung in Europa. Die Tatsache, dass die Menschen hierzulande älter werden als in früheren Zeiten und von einem in der Menschheitsgeschichte noch nie dagewesenen medizinischen Fortschritt profitieren, ist zu begrüßen. Allerdings stoßen durch die damit verbundenen steigenden Kosten die staatlichen Sozialversi-

cherungssysteme in Europa schon lange an ihre finanziellen Grenzen. Auch die betrieblichen Altersvorsorgesysteme werden in den kommenden Jahren aufgrund der historisch niedrigen Zinsen zusätzliche Milliardenlasten tragen müssen. Das Management dieser Risiken können die meisten der davon betroffenen Unternehmen nicht alleine bewältigen.

Egal ob Infrastruktur, Energiewende oder demografische Entwicklung – die damit verbundenen Investitionen werden die westlichen Volkswirtschaften und Gesellschaften alleine über Bilanzen von Banken nicht stemmen können.

Benötigt werden deshalb zwingend Kapitalmärkte und leistungsfähige Investmentbanken, professionelle Asset Manager, die beispielsweise eine verlässliche private Altersvorsorge sicherstellen, verlässliche Zahlungsverkehrssysteme, und bei vielen Projekten eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sektoren der Wirtschaft genauso wie zwischen Unternehmen, Banken und staatlichen Institutionen.

Die Finanzbranche kann dabei der Realwirtschaft bedarfsgerechte Finanzprodukte zur Verfügung stellen, die Investitionen in diesen Größenordnungen ermöglichen und mit denen Chancen und Risiken gleichermaßen im Blick behalten werden.

In der jüngeren Vergangenheit wird dagegen verstärkt der Ruf nach Banken laut, die sich auf ihre Funktion als reine „Versorger“ besinnen sollten und womöglich sogar noch staatlich gesteuert werden. Dieser Weg wäre fatal. Die Geschäftspolitik von Staatsbanken würde politisch bestimmt. Damit dürften einerseits große Risiken entstehen und andererseits wäre eine staatlich verordnete Geschäftspolitik „Anmaßung von Wissen“, um Friedrich August von Hayek zu zitieren (*F.A. von Hayek: Die Anmaßung von Wissen, in ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 26, 1975*). Noch dazu wäre der Wettbewerb, Dienstleistungen und Produkte für die Kunden besser oder günstiger zu machen, ausgeschaltet. Nicht zuletzt: Die Krise hat gerade in Deutschland gezeigt, dass staatliche kontrollierte Banken vor Schieflagen nicht gefeit sind – ganz im Gegenteil.

Zu wettbewerbsorientierten, innovativen Banken gibt es deshalb keine vernünftige Alternative. Die Aufgaben von Banken und die Aufgabe der Aufsicht ist es, dass der Schaden, der aus manchen Innovationen entstehen kann, beherrschbar bleibt. Vor der gleichen Herausforderung stehen Staat und Wirtschaft übrigens genauso bei anderen Produkten, egal, ob es sich um Autos, Medikamente oder Lebensmittel handelt.

Krisen sind dabei in einem dynamischen, innovationsfreundlichen System unvermeidbar. Joseph Schumpeter unterstrich die Notwendigkeit von Krisen, indem er von der „schöpferischen Zerstörung“ sprach, die überhaupt erst die Voraussetzung für Fortschritt sei (*Joseph A. Schumpeter: Capitalism, socialism and democracy, Harper & Brothers, New York/London 1942*).

5.2 Warum Marktwirtschaft Regeln braucht – aber keinen steuernden Staat

Ich bin deshalb weiterhin davon überzeugt, dass die Marktwirtschaft die beste Ordnung ist, um Innovation zu ermöglichen. Und dass sie zugleich das beste Korrektiv für jeden ist, der sich an den Märkten bewegt – seien es Staaten, Unternehmen, Banken oder private Investoren. Ganz ohne Zweifel aber kommt es an den Märkten immer wieder zu gefährlichen Übertreibungen und Herdenverhalten – übrigens nicht nur nach oben, also im Falle von Blasenbildungen, sondern auch nach unten, im Falle von Crashes.

Was ist aber die Schlussfolgerung daraus? Brauchen Märkte ein Korrektiv? Und falls ja – was für eines? Den Staat? Die Notenbank?

Leider ist es so, dass auch der Staat oder die Notenbank nicht von allwissenden, weisen Mächten, sondern von Menschen gestaltet wird. Und auch diese Menschen können irren und werden von Emotionen, ja mehr noch: von ganz bestimmten Motiven geleitet. Dazu gehören zum Beispiel das Buhlen um Wählerstimmen oder politische Ideologien.

Noch dazu denken und handeln im Staat, in Notenbanken oder in Regulierungsbehörden deutlich weniger Menschen als an den Finanzmärkten. Das Risiko von Fehlentscheidungen ist hier noch viel größer als an den Märkten. Der Vorteil des Marktes ist ja, dass er im Vergleich zu allen anderen „Menschengruppen“ die maximale verfügbare Anzahl an Informationen mit maximaler Effizienz verarbeitet. Und: Der Markt ist frei von jeder Ideologie.

Die einzig vernünftige Lösung lautet also: Das Spiel der freien Finanzmärkte darf nicht ausgeschaltet werden. Es gibt kein besseres System, um alle Marktteilnehmer zu Fairness, Transparenz und Disziplin zu animieren. Oder um Winston Churchill etwas abzuwandeln: „Die Marktwirtschaft ist das schlechteste aller Wirtschaftssysteme – abgesehen von allen anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind“ (*„Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time.“ Winston Churchill, Parliament Bill, HC Deb 11. November 1947, Vol. 44, S.206-207*). Weil aber auch die Finanzmärkte nicht perfekt sind, brauchen sie Regeln, um Übertreibungen einzudämmen – aber nicht, um Übertreibungen abzuschaffen. Denn damit würde man den Markt und den Wettbewerb als Innovationsmotor ausschalten.

5.3 *Die Risiken des prozesspolitischen Ansatzes*

Die zentrale Frage ist: Welche Regeln sollten das sein? Wie kann die Regulierung von Banken und des Finanzsystems insgesamt so gestalten, dass Krisen beherrschbar sind? Und wie kann gleichzeitig sichergestellt werden, dass notwendige Innovationen im Finanzsektor nicht unnötig behindert werden?

Es steht außer Frage, dass die Regulierung von Banken verbessert werden musste und muss. Daran gibt es ein berechtigtes Interesse auf Seiten der Politik, der Realwirtschaft und der Steuerzahler. Es liegt nicht zuletzt im Interesse von Banken selbst. Schließlich können sie ihrer Aufgabe in einem stabilen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld am besten nachkommen.

Die Politik hat bereits einige wichtige Reformen angestoßen. Allerdings bereitet es Sorge, dass die Politik in der Regulierung von Banken mittlerweile weniger einem

ordnungspolitischen als vielmehr einem prozesspolitischen Ansatz verfolgt. Sie formuliert nicht mehr nur Prinzipien, deren praktische Umsetzung dann den Banken überlassen ist, sondern sie schreibt Banken im Detail vor, was sie zu tun haben. Banken werden dabei nicht mehr als Gesamtheit betrachtet, sondern mit technisch geregelten Einzelregulierungen überzogen.

Der Chefökonom der Bank of England Andrew G. Haldane hat das sehr schön an folgenden Zahlen verdeutlicht (*The Fog and the Frisbee, Rede vom 31.08.2012 anlässlich des 36. Kansas City Economic Policy Symposiums in der Federal Reserve Bank, Jackson Hole, Wyoming*):

- Das Abkommen über Basel I aus dem Jahr 1988 umfasste 30 Seiten. Die Nachfolgeregelung Basel II von 2004 hatte einen Umfang von 347 Seiten, das 2010 beschlossene Regelwerk „Basel III“ dann schon 616 Seiten.
- In den USA hatte der Glass-Steagall Act aus dem Jahr 1933 zur Neuordnung des Bankensystems 37 Seiten. Der ähnlich motivierte Dodd-Frank Act aus dem Jahr 2010 umfasste 848 Seiten. Die Ausführungsbestimmungen dazu allerdings sind auf sage und schreibe 30.000 Seiten festgehalten.
- Und Haldane schätzt, dass die Umsetzungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen in Europa auf mindestens 60.000 Seiten kommen werden.

Auf der anderen Seite wiederum wandern durch die immer detailliertere Regulierung viele Geschäfte zu sogenannten Schattenbanken ab, die deutlich schwerer zu kontrollieren sind und dadurch eine neue Quelle der Instabilität für das Finanzsystem werden können. Vor der Finanzkrise gab es zwischen verschiedenen Ländern einen Wettlauf der De-Regulierung. Jetzt gibt es einen Wettlauf der Regulierung. Das Motto lautet anscheinend: Je mehr Regulierung, desto besser.

Walter Eucken hat dagegen formuliert: „Ob wenig oder mehr Staatstätigkeit – diese Frage geht am wesentlichen vorbei. Es handelt sich nicht um ein quantitatives, sondern um ein qualitatives Problem. Der Staat soll weder den Wirtschaftsprozess zu steuern versuchen, noch die Wirtschaft sich selbst überlassen (...). Der Staat muss

deshalb durch einen entsprechenden Rechtsrahmen die Marktform – d.h. die Spielregeln, in denen gewirtschaftet wird, vorgeben.“ (*Walter Eucken: Vorwort, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 1. Band, 1948*)

Viele einzelne Regulierungsmaßnahmen der vergangenen Jahre gehen aber in die gegenteilige Richtung. Ich denke, der Grund dafür liegt darin, dass die Politik von einer immer tieferen Skepsis gegenüber den Märkten beherrscht ist. Der Staat müsse deshalb korrigierend in das Marktgeschehen und selbst in das Management von Banken eingreifen. Die Gefahr dabei ist, dass durch Regulierung und Markteingriffe immer stärker gesteuert wird, wohin das Kapital in der Volkswirtschaft fließt und in Form welcher Produkte das passiert.

Ich halte das auch nach den Erfahrungen der Finanzkrise für grundlegend falsch und für mindestens ebenso gefährlich wie die vorangegangene zu starke De-Regulierung. Noch dazu erreicht die Regulierung mittlerweile ein enormes Maß an Komplexität.

Das Problem dabei ist, dass zunehmend ein System entsteht, in dem der Staat durch Sicherungssysteme, Einzelregulierungen und Vorschriften einzelne Marktteilnehmer bis in Details überwacht, andere Marktteilnehmer – durchaus in guter Absicht – zu schützen versucht. Damit werden am Ende die einzelnen Marktteilnehmer aus ihrer individuellen Verantwortung entlassen, die sie jenseits von Gesetzen und Verordnungen für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft haben.

Das ist das Gegenteil von Ordnungspolitik!

6 Zielsetzung der Regulierung

Was ist aber die ordnungspolitische Alternative? Grundsätzlich beschäftigt sich Regulierung mit der Finanzmarktstabilität, mit der Funktionsweise von Märkten und mit Anlegerschutz. Der wichtigste Bereich erscheint mir aufgrund der besonderen Rolle der Banken die Finanzmarktstabilität zu sein. Ich werde mich deshalb im Folgenden auf diesen Aspekt konzentrieren.

Im Kern geht es um drei Probleme:

- Um das Problem „Risiko und Haftung“, also die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass diejenigen, die Risiken eingehen und daraus Gewinne erwirtschaften, am Ende auch für mögliche Verluste haften.
- Um das Problem „Too Big To Fail“, also die Frage, wie dafür gesorgt werden kann, dass gescheiterte Finanzinstitute aus dem Markt ausscheiden können, ohne eine systemische Krise auszulösen.
- Und mit dem Problem der Verflechtung zwischen Staaten und Banken.

6.1 *Risiko & Haftung sowie Too Big To Fail*

Die ersten beiden Themen sind in den vergangenen Jahren von der Politik angegangen worden. Im Folgenden einige zentrale Beispiele, ohne allzu sehr in technische Details zu gehen:

Um das Thema Risiko und Haftung zu adressieren, wurden die Kapital- und Liquiditätsvorschriften für Banken verschärft. Stichwort Basel III. Seit 2007 haben die Banken im Euro-Raum ihr Eigenkapital deshalb drastisch erhöht.

In Europa gibt es außerdem mit dem sogenannten „Single Resolution Mechanism“ innerhalb der Bankenunion sehr strenge Bestimmungen darüber, wer im Falle der Schieflage einer Bank für Verluste haftet: Zuerst das Eigenkapital, dann das unbesicherte und besicherte Fremdkapital und am Ende die Kunden mit den nicht gesetzlich abgesicherten Einlagen über 100.000 Euro.

Mit Blick auf das Problem „Too Big To Fail“ können die Abwicklungsbehörden eine Bank im Krisenfall verkaufen, ein Brückeninstitut bilden, Vermögenswerte ausgliedern und Gläubiger in die Sanierung einbeziehen. Das ist mit dem sogenannten „Bail-in“-Prinzip gemeint.

Außerdem müssen alle Euro-Mitgliedstaaten bis 2016 nationale Abwicklungsfonds etablieren, deren Volumen sich nach zehn Jahren auf ein Prozent der gesicherten

Einlagen belaufen muss. Für die Banken, die der EZB-Aufsicht unterliegen, wird ein entsprechender Fonds auf europäischer Ebene mit eingerichtet.

All das sind aus ordnungspolitischer Sicht grundsätzlich positive Reformschritte.

6.2 *Verflechtung Staaten und Banken*

Das Problem der wechselseitigen Verflechtung von Staaten und Banken allerdings ist bis heute nicht wirklich angegangen worden. Dabei kann sie in Zukunft die größte Bedrohung für die Stabilität des Finanzsystems werden. Die Euro-Staats-schuldenkrise hat auf dramatische Weise gezeigt, dass diese Verflechtung das Potenzial hat, den gesamten Währungsraum und die Realwirtschaft in den Abgrund zu reißen.

Denn geraten Staaten in finanzielle Schwierigkeiten, belastet das unmittelbar die Stabilität vieler Banken und sorgt für entsprechende Ansteckungsgefahren im Finanzsystem. Umgekehrt können strauchelnde Banken, die mit öffentlichen Mitteln gestützt werden müssen, zu einer schweren Belastung für die Staatshaushalte werden. Die notwendigen Lehren aus der Euro-Staatsschuldenkrise sind daraus aber bisher nicht gezogen worden. Ganz im Gegenteil.

Wenn man auf die Entwicklung der vergangenen Jahre blickt, ergibt sich folgendes Bild: Die EZB hat alleine mit ihrer Ankündigung, den Euro um jeden Preis zu retten (*Vgl. Rede von EZB-Präsident Mario Draghi auf der „Global Investment Conference“ in London am 26. Juli 2012 in London: „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough“*), die Refinanzierungssätze insbesondere für die südeuropäischen Staaten künstlich gesenkt und so die Gefahr eines Flächenbrandes in der Euro-Zone gebannt. Im zweiten Schritt versucht die EZB nun, Geschäftsbanken durch eine extrem günstige Refinanzierung dazu zu animieren, mehr Kredite an Unternehmen zu vergeben und die aus ihrer Sicht vorhandenen Deflationsgefahren einzudämmen.

Die Konsequenz dieser beiden Schritte ist aber, dass die meisten Banken die zur Verfügung gestellte Liquidität in Staatsanleihen ihrer jeweiligen Länder investieren. Ganz besonders gilt das für Kreditinstitute in Südeuropa. Sie handeln damit rational:

Aufgrund der härteren Regulierung müssen Banken ihre Verschuldung zurückfahren und massiv Eigenkapital aufbauen. Außerdem erscheint eine Ausweitung der Kreditvergabe an die Unternehmen in Südeuropa im Vergleich zu Investments in Staatsanleihen zu riskant.

In einigen Ländern wie beispielsweise Italien ist der Bestand an nationalen Staatsanleihen in den Bankbilanzen deshalb weiter gestiegen – die Verflechtung von Staaten und Banken hat also zugenommen.

Das ordnungspolitische Ziel in den kommenden Jahren sollte dagegen sein, die enge Abhängigkeit von Staaten und Banken zu reduzieren. Die Staaten müssen dafür ihre Haushalte konsolidieren und ihre Verschuldung zurückfahren. Die Banken wiederum sollten in Zukunft mögliche Verluste aus ausgefallenen oder abgewerteten Staatsanleihen übernehmen müssen – Stichwort Risiko & Haftung. Das wäre der erste Schritt in Richtung einer Entflechtung von Staaten und Banken.

Benötigt wird in der Euro-Zone außerdem eine Insolvenz- und Restrukturierungsordnung für Staaten, die ein klares Prozedere vorschreibt, falls es zur Zahlungsunfähigkeit kommt. Dazu gehört unter anderem eine Gleichbehandlung aller Gläubiger des betroffenen Staates. Allerdings ist dafür eine Reihe von Maßnahmen nötig. Schon heute können Banken Staatsanleihen aus dem Euro-Raum nicht mehr wie selbstverständlich als risikofreie Anlage betrachten. In Zukunft sollten sie solche Anlagen deshalb mit Eigenkapital unterlegen müssen.

Diesen Schritt in der Regulierung ist die Politik noch nicht gegangen. Er ist in der ohnehin schwierigen finanziellen Situation, in der sich mehrere Euro-Mitgliedstaaten befinden, kaum umzusetzen, weil viele Banken die damit verbundenen, zusätzlichen Kapitallücken momentan nicht füllen könnten.

Mittelfristig wäre dieser Schritt jedoch dringend nötig, wenngleich die Folgen vielen Regierungen kaum gefallen dürften. Denn für sie wäre es in Zukunft schwieriger, unter den Banken Abnehmer für Staatsanleihen zu finden, sollten sie keine solide Haushaltspolitik verfolgen. Zumindest werden Staaten auf ihre Schulden höhere

Zinsen bezahlen müssen. Eine Lösung des Problems hätte deshalb unmittelbare Auswirkungen auf die Finanzierung von Staaten.

Mit Blick auf einen neuen Ordnungsrahmen für Banken und die Stabilität des Finanzsystems wäre die Entflechtung von Staaten und Banken allerdings ein Befreiungsschlag, weil sie Staaten zu einer nachhaltigeren Finanzpolitik disziplinieren würden und Banken zu einem vorsichtigeren Umgang mit den Risiken, die eben auch mit einem Investment in Staatsanleihen verbunden sind.

6.3 *„Global Level Playing Field“*

Neben der Lösung der drei Kernproblemen Risiko & Haftung, Too Big To Fail und der Verflechtung von Staaten und Banken gibt es die sehr komplexe Herausforderung, für das weltweite Bankensystem global gültige Regeln zu definieren.

Wenn man sich noch einmal das Spannungsverhältnis vor Augen führt zwischen der besonderen Rolle von Banken auf der einen Seite und den unbestreitbaren Vorteilen von Wettbewerb und Innovation auf der anderen Seite, hat man es bei den Finanzmärkten mit einem Paradox zu tun: Kein Markt muss einerseits so klare Regeln und Mindeststandards haben, um gefährliche Übertreibungen zu verhindern. Kein Markt ist andererseits so darauf angewiesen, frei von staatlichen Interventionen zu sein, um zu einer effektiven Preisfindung zu kommen.

Die Regeln für Banken und Finanzmärkte müssen in einem einheitlichen Währungsraum zentral festgelegt und zentral überwacht werden. Nur eine zentralisierte Aufsicht mit einheitlicher Regulierung kann in einer Krise schnell und verbindlich handeln. Das Fehlen einer solchen zentralen Instanz war bis vor kurzem ein wesentliches Problem der Euro-Zone.

Ein weiterer Schritt in die richtige Richtung wäre eine Harmonisierung zwischen der EU und den USA. Und angesichts der wachsenden Bedeutung der Volkswirtschaften in den Emerging Markets wird mittelfristig dringend auch ein globales „level playing field“ gebraucht. Aber: Der Teufel steckt wie immer im Detail!

Denn: Schon der amerikanische unterscheidet sich in vielen Punkten vom europäischen Bankenmarkt – ganz zu schweigen von den Finanzmärkten in den aufstrebenden Volkswirtschaften.

In Europa werden zum Beispiel Finanzierungen zum großen Teil über die Bilanzen der Banken abgewickelt – in den USA aber über den Kapitalmarkt. In der Folge haben zentrale Regulierungsmaßnahmen wie etwa eine höhere Leverage Ratio, die Auskunft über den Verschuldungsgrad einer Bank gibt, oder erhöhte Eigenkapitalanforderungen diesseits und jenseits des Atlantiks völlig unterschiedliche Auswirkungen auf die Banken und ihre Geschäftsmodelle. Das wiederum hat Folgen für die Fähigkeit der Banken, den Kunden bzw. der Volkswirtschaft als Intermediäre zur Verfügung zu stehen. Und es hat Folgen für die Profitabilität und damit Wettbewerbsfähigkeit von Banken.

Einerseits muss es also darum gehen, eine harmonisierte, globale Finanzmarktregulierung zu erreichen. Die große Herausforderung ist aber, gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, dass die spezifischen und historisch gewachsenen Eigenarten verschiedener Bankenmärkte dabei berücksichtigt werden.

Ordnungspolitisch ist es deshalb geboten, verschiedene Ebenen der Regulierung mit unterschiedlichen Mindeststandards zu etablieren:

- Benötigt wird eine globale Institution, die Mindeststandards auf G20-Ebene festlegt. Diese Aufgabe hat seit 2009 das Financial Stability Board inne.
- Die Rolle einer regionalen Aufsicht übernimmt in Europa die EBA bzw. die EZB und in den USA die dortige Aufsicht.
- In Europa können nationale Aufsichtsbehörden schließlich noch sehr spezifische Eigenarten der nationalen Bankensysteme gerecht werden – allerdings müssten diese von der EU abgesegnet werden.

Ein Problem ist allerdings, wenn bei der Festlegung verschiedener Regelwerke auf diesen drei unterschiedlichen Ebenen die kumulative Wirkung von Regulierung außer Acht gelassen wird und die Regeln manchmal noch dazu widersprüchlich sind.

Ein weiteres Problem ist, dass bei der Festsetzung globaler Mindeststandards auf Ebene des Financial Stability Boards weiterhin die USA den Takt vorgeben. Die Vereinigten Staaten berücksichtigen dabei in erster Linie die Interessen ihrer eigenen Banken. In den vergangenen Jahren ist dies zum Nachteil der europäischen Institute geschehen.

Über diese Aspekte und Folgewirkungen der Finanzmarktregulierung sollten in Europa die Verantwortlichen in Politik, Wirtschaft und der Wissenschaft dringend eine sachliche, politische Diskussion führen. Regulierung zentraler volkswirtschaftlicher Bereiche wie des Finanzwesens oder der Energieversorgung haben immer auch eine politisch-strategische Dimension. Die Amerikaner sind den Europäern diesbezüglich deutlich überlegen, indem sie in solchen Fragen schlichtweg Interessenspolitik betreiben und bei der Festlegung von Standards vor allem die Eigenheiten ihres Finanzmarktes im Auge haben. Auch Finanzplätze in Asien setzen die Finanzmarktregulierung gezielt ein, um sich im globalen Wettbewerb zu behaupten.

Die Europäer sind diesbezüglich zurückhaltender. Sie sollten aber bei Verhandlungen über Mindeststandards bei der konkreten Ausgestaltung von Themen wie Eigenkapitalvorschriften, Leverage Ratio, Regeln für Derivatemärkten oder für den Hochfrequenzhandel selbstbewusster ihre Standpunkte vertreten und nicht davor zurückschrecken, gegenüber anderen Wirtschaftsräumen ihre Interessen durchzusetzen.

7 Ordnungspolitisches Gewissen von Bankern

Es ist festzuhalten, dass Banken am effektivsten funktionieren, wenn sie in einem klugen Ordnungsrahmen arbeiten. So können sie ihre volkswirtschaftlichen Aufgaben als Intermediär, Verteiler von Kapital, Risikomanager und Dienstleister wahrnehmen. Ein detailliertes Eingreifen des Staates in die Geschäftspolitik von Banken dagegen schadet langfristig mehr, als dass es nützt. Es führt zu Komplexität und entlässt am Ende alle Marktteilnehmer, auch die Banken, aus ihrer Verantwortung. Kurz: Es sorgt nicht für mehr Stabilität, sondern für weniger.

7.1 *Wer Verantwortung delegiert, macht es sich zu einfach*

Allerdings können bei der Regulierung von Banken der klügste Ordnungsrahmen gesetzt und im Management von Banken die besten mathematischen Modelle genutzt werden – wenn die einzelnen Menschen, die sich innerhalb dieses Ordnungsrahmens bewegen, sich nicht verantwortungsbewusst verhalten, sind diese Bemühungen wirkungslos.

Die Wirtschaftswissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von der „Ordnungsethik“, die sich mit der Rahmenordnung beschäftigt, und der „Individuethik“, die das Individuum in den Blick nimmt. Die Individuethik ist besonders in einem dynamischen, innovativen Umfeld von großer Bedeutung, da man Dinge, die man heute noch nicht kennt, weil sie erst in Zukunft entstehen, nicht regulieren kann.

Weder Menschen noch Unternehmen können alleine einschätzen, welchen Einfluss ihr Handeln auf das Finanz- und Wirtschaftssystem hat. Banken dürfen allerdings auch nicht den Fehler machen, diese Aufgabe alleine den Regulierungsbehörden und der Politik zu überlassen. Es reicht nicht aus, wenn sie lediglich einen Ordnungsrahmen einfordern, den der Staat eben setzen muss, und dann auf die „Zwänge des Systems“ zu verweisen. Das führt am Ende dazu, dass sich jeder nur noch an die Buchstaben der Gesetze hält und seine individuelle Verantwortung beiseite schiebt. Banken sind deshalb mit in der Pflicht, die Folgen von Produkten und Strategien auf die Stabilität des Systems abzuschätzen, dies in ihre Geschäftspolitik einzubeziehen und darüber einen regelmäßigen Austausch mit den Aufsehern zu suchen bzw. sich konstruktiv in einen solchen Dialog einzubringen.

7.2 *Individuelle Verantwortung von Bankern*

Noch entscheidender aber ist es, wie die einzelnen Mitarbeiter, und hier vor allem die Führungskräfte, Verantwortung in ihrem Alltag als Banker leben. Die große Mehrheit kommt dieser Verantwortung nach. Aber eine kleine Minderheit, die die öffentliche Wahrnehmung von Banken stark geprägt hat, ist diesem Anspruch nicht gerecht geworden. Sie hat die Sonderrolle von Finanzinstituten so interpretiert, dass

ihnen Privilegien zustehen würden. Von der Verantwortung, die mit dieser Sonderrolle einhergeht, wollten sie nichts wissen.

Heute wird im Zusammenhang mit einem „Kulturwandel“ in der Bankindustrie gerne auf immer schärfere Compliance-Vorschriften verwiesen. Diese Vorschriften sollen sicherstellen, dass sich Mitarbeiter an Recht und Gesetz halten. Das alleine reicht aber nicht aus. Führungskräfte in Banken brauchen vielmehr einen ethischen Kompass, der sie leitet.

Banken müssen deshalb in der Rekrutierung von Mitarbeitern wie in der Mitarbeiterentwicklung verstärkt darauf achten, dass sie Führungspositionen mit den richtigen Persönlichkeiten besetzen. So wie Management mehr ist als nur Finance und Marketing, müssen Führungskräfte mehr sein als nur fachlich versierte Vorgesetzte. Sie sind Vorbild für die gesamte Organisation. Ihr Denken und Handeln prägen im ersten Schritt ihr unmittelbares Umfeld und im zweiten Schritt die Kultur eines Unternehmens. Im dritten Schritt wirkt die Kultur eines Unternehmens nach außen – in die Gesellschaft hinein.

Führungskräfte in Banken müssen begreifen: Es gibt keine „isolierten Räume“ in der Gesellschaft. Sie sind Teil eines Ganzen. Ihr individuelles Verhalten hat vielleicht nicht immer kurzfristige, aber sehr wohl langfristige Auswirkungen.

Führungskräfte in Banken brauchen auch eine umfassende Bildung. Friedrich August von Hayek hat einmal gesagt: „(Aber) Niemand kann ein großer Ökonom sein, der nur Ökonom ist, und ich bin sogar versucht hinzuzufügen, daß der, der ausschließlich Ökonom ist, leicht zum Ärgernis, wenn nicht gar zu einer wirklichen Gefahr wird.“ (*F.A. von Hayek: Dilemma of Specialization, in: The State of the Social Sciences, edited by Leonard D. White, University of Chicago Press 1956*). Diese Einschätzung lässt sich zumindest auf die obersten Führungskräfte von Banken, die, wie bereits mehrfach ausgeführt, eine zentrale Rolle in der Ökonomie innehaben, übertragen. Walter Eucken betonte, dass Menschen nie nur „Wirtschaftssubjekte“, sondern immer in unterschiedlicher Weise, politisch, sozial oder kulturell engagiert sind. Alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens beeinflussen sich entspre-

chend gegenseitig. Er nannte dies die „Interdependenzen der Ordnung“ (*W. Eucken: Unser Zeitalter der Misserfolge. Fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik, Mohr Siebeck, Tübingen 1951*).

Auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildung ist es wünschenswert, dass junge Menschen nicht nur das lernen, was man „zählen, wiegen und messen“ kann, sondern sich mit Fragen der Wirtschaftsethik, der Soziologie, der Politik und der Wirtschaftsgeschichte beschäftigen. Für Banken sind Nachwuchsführungskräfte mit einer umfassenden Ausbildung gerade deshalb so wichtig, weil sie besser in der Lage sind, mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in einen kritisch-konstruktiven Dialog zu treten. Die Finanzindustrie muss verstärkt Brücken zu anderen Disziplinen bauen und mit ihnen Diskurse führen. Dies gilt nicht nur, aber vor allem für den Dialog mit der Politik und der Wissenschaft.

Karl Popper schrieb 1971 in einem Essay für die ZEIT, jeder Intellektuelle habe eine besondere Verantwortung. Aufgrund dessen, dass er das Privileg hatte zu studieren, schulde er es „seinen Mitmenschen (oder ‚der Gesellschaft‘) die Ergebnisse seines Studiums in der einfachsten und klarsten und bescheidensten Form darzustellen. Das Schlimmste – die Sünde gegen den heiligen Geist – ist, wenn die Intellektuellen es versuchen, sich ihren Mitmenschen gegenüber als große Propheten aufzuspielen und sie mit orakelnden Philosophien zu beeindrucken. Wer’s nicht einfach und klar sagen kann, der soll schweigen und weiterarbeiten, bis er’s klar sagen kann“ (*Karl Popper: Wider die großen Worte, in: DIE ZEIT, 24.9.1971*).

Hier dürfen sich durchaus auch Banker angesprochen fühlen. Wenn sie in Gesprächen den Eindruck vermitteln, ihr Gegenüber hätte im Grunde keine Ahnung vom Bankgeschäft und der komplexen Funktionsweise von Finanzmärkten, wird der so wichtige Dialog mit allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen nicht gelingen.

Umso wichtiger ist es, dass Banken diesen Dialog mit der Gesellschaft suchen und ihn als eine Bringschuld betrachten. Wenn sie nicht erklären, was sie tun, oder noch schlimmer: das Umfeld, in dem sie agieren, einfach ignorieren und kein Verständnis

für die Erwartungen und Bedürfnisse anderer gesellschaftlicher Gruppen aufbringen, werden sie nicht auf die nötige Akzeptanz stoßen und verlieren ihre Berechtigung, als Banken tätig zu sein.

8 Schluss

Einen angemessenen Ordnungsrahmen für Banken zu schaffen, ist in einer dynamischen, sich rasant ändernden Welt eine Aufgabe, die nie abgeschlossen sein wird. Es ist dabei immer wieder kritisch zu prüfen, ob die Regulierung von Banken einerseits die nötige Freiheit gewährt, um die dringend notwendigen Innovationen und Investitionen zu ermöglichen und andererseits die nötige Sicherheit für das Finanzsystem und damit auch für Wirtschaft und Gesellschaft.

Aktuelle Diskussionsbeiträge / Recent discussion papers

2015-03	Rainer Neske	Ordnungspolitik für Banken – Chancen und Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft
2015-02	Yorck Diergarten, Tim Krieger	A Note on Large-Scale Land Acquisitions, Commitment Problems and International Law
2015-01	Wilfried-Guth-Stiftungsprofessur	Jahresbericht 2014
2014-04	Carsten Hänisch, Jonas Klos	A Decomposition Analysis of the German Gender Pension Gap
2014-03	Tim Krieger, Daniel Meierrieks	How to Deal with International Terrorism
2014-02	Matthias Bujko, Christian Fischer, Tim Krieger, Daniel Meierrieks	How Institutions Shape Land Deals: The Role of Corruption [Erscheint in: <i>Homo Oeconomicus</i> .]
2014-01	Martin Murtfeld	Gedanken zu „Europa“
2013-05	Alexander Haupt, Tim Krieger, Thomas Lange	Education Policy, Student Migration, and Brain Gain [Erschienen in: Gérard, M., Uebelmesser, S. (eds.): <i>The Mobility of Students and the Highly Skilled</i> . MIT Press, Cambridge/MA, pp. 287-319.]
2013-04	Tim Krieger, Daniel Meierrieks	The Rise of Market-Capitalism and the Roots of Anti-American Terrorism [Erschienen in: <i>Journal of Peace Research</i> 52(1), 2015, pp. 46-61.]
2013-03	Eugen Dimant, Tim Krieger, Margarete Redlin	A Crook is a Crook ... But is He Still a Crook Abroad? On the Effect of Immigration on Destination-Country Corruption [Erscheint in: <i>German Economic Review</i> .]
2013-02	Alexander Haupt, Tim Krieger	The Role of Mobility in Tax and Subsidy Competition
2013-01	Tim Krieger	Die Finanzkrise und Europas Rolle in der globalen Wirtschaftsordnung