

„TOO BIG TO FAIL“

Ein systemisches Risiko für unsere Gesellschaft

Policy Paper 1
aktualisierte Fassung März 2023

1. Einleitung

„Too big to fail“ – niemand scheint dieses Phänomen zu wollen, und doch hält es sich beharrlich. In Gestalt „systemrelevanter“ Großbanken, die so groß, verflochten oder mächtig sind, dass allgemein übliche Spielregeln und Gesetze, wie die Insolvenz, auf sie nicht angewandt werden (können). Der Begriff „Systemrelevanz“ („too big to fail“) ist seit der Finanzkrise 2008 in aller Munde. Laut Eurostat und dem Stockholm International Peace Research Institute betragen die durch die Krise verursachten öffentlichen Verluste in Form zusätzlicher Schulden und höherer Zinszahlungen in der EU zwischen 2008 und 2015 mehr als 213 Mrd. Euro.¹ Mehrere Gesetzesprojekte versuchen sich seither an der Eindämmung der „too big to fail“-Dynamik, mit bislang mäßigem Erfolg. Dieses Policy Paper geht der Frage nach, wie dieses Phänomen entstanden ist, worin es besteht und wie es überwunden werden kann – als Reformbaustein für ein nachhaltiges und gemeinwohlorientiertes Geld- und Finanzsystem.

2. Historische Vorläufer

Das Eingreifen des US-Finanzministeriums, um die Stadt New York im Jahr 1914 vor dem Bankrott zu bewahren, gilt als erster Anwendungsfall des „too big to fail“-Konzepts. Der Begriff selbst wird dem Kongressabgeordneten McKinney – verwendet wäh-

rend einer Anhörung im Jahr 1984 – zugeschrieben. Die Auffassung, dass die amerikanische Volkswirtschaft durch eine Insolvenz stärker belastet wäre, als durch die Unterstützung der Stadt mit Steuergeld, setzte sich durch. In weiterer Folge wurden auch Staaten oder andere Institutionen des Gemeinwesens als „too big to fail“ erachtet. In der Regel galt und gilt dies bis heute jedoch vorrangig für private Unternehmen, deren Insolvenz aus volkswirtschaftlicher Sicht als nicht hinnehmbar erscheint.

Die Krise der Credit-Anstalt 1931

Der bedeutsamste Bankenzusammenbruch der Geschichte begann am 8. Mai 1931, als die Credit-Anstalt (CA), die damals größte Bank Österreichs, nach mehreren Übernahmen bei der Nationalbank einen Verlust von 140 Millionen Schilling meldete – rund 7,5% ihrer Bilanz und 85% ihres Eigenkapitals. Die Verluste mehrten sich später auf das 5,5-fache des Eigenkapitals. Nach dem Gesetz wäre die Bank gezwungen gewesen zu schließen. Doch am 12. Mai entschied der Staat die Übernahme von knapp 40% der Verluste und 43% der Kapitalanteile. Ein Zusammenbruch der Bank wurde zur Katastrophe für die österreichische Wirtschaft stilisiert. Auf die Verluste folgten Kapitalflucht, Währungsverfall und der Rücktritt der Regierung. Das Scheitern der CA mündete in eine „große Depression“, die den Weg für den Aufstieg von Faschismus und Nationalsozialismus in Europa ebnete.

¹ Trumbo Vila, Sol; Peters Matthijs 2017: The Bail Out Business. How profits from bank rescues in the EU: TNI Issue Brief Feb. 2017

3. Finanzkrise 2008 und Bankenrettungen in Europa

Eigentlich hätte die Politik aus der Geschichte lernen und das neuerliche Entstehen systemrelevanter Banken verhindern müssen. Doch der 1999 eröffnete EU-Finanzbinnenmarkt sah weder eine EU-weite Finanzaufsicht vor, noch eine Größenbegrenzung für Banken. Auch gegen das Hereinfluten hochriskanter Immobilienderivate aus den USA war der europäische Finanzbinnenmarkt nicht geschützt. Nach der Pleite von Lehman Brothers im Jahr 2008 retteten die EU-Mitgliedsstaaten zahllose Banken mit Steuergeld. Trotz gegenteiliger Beteuerungen gibt es bis heute keine Größengrenze für Banken innerhalb des EU-Raumes, und die europäische Abwicklungsrichtlinie scheiterte bereits bei ihrer ersten Anwendung, dem Fall des italienischen Bankhauses Monte dei Paschi. In Österreich belastete die Bankenrettung den Staatshaushalt Ende 2017 laut Fiskalrat und Nationalbank mit 27 Milliarden Euro. Am Höhepunkt der Krise waren es 37,2 Milliarden Euro, nach der Abwicklung der drei Bad Banks HETA (Hypo Alpe Adria), KA Finanz (Kommunalkredit) und Immigon (ÖVAG) wird mit einem bleibenden Schaden von zwölf Milliarden Euro gerechnet.²

Der Fall Hypo Alpe Adria

Zwischen 1992 und 2005 explodierte die Bilanzsumme der 1896 als „Landes-Hypothekenanstalt“ gegründeten Hypo Alpe Adria-Bank von knapp zwei auf 24 Mrd. Euro. Im April 2006 erstattete die österreichische Finanzmarktaufsicht (FMA) gegen das Management Anzeige wegen Bilanzfälschung. Zugleich hatten die Haftungen des Landes Kärnten den Höchststand von 24,7 Mrd. Euro erreicht – das Achtfache des Landesbudgets. Ende 2008 wurde die Bank mit Verweis auf diese Landeshaftungen verstaatlicht. 2014 erlosch die Konzession und die Hypo Alpe Adria wurde in die Abwicklungsgesellschaft Heta Asset Resolution umgewandelt. Ende 2015 belastete Heta die Republik mit 15,1 Mrd. Euro (4,4% des BIP).³

Der Fall Monte dei Paschi

Im Sommer 2017, neun Jahre nach Beginn der Finanzkrise 2008, rettete die italienische Regierung das älteste Bankhaus der Welt mit 6,6 Milliarden Euro. Nutznießer*innen dieses euphemistisch als „vorbeugende Rekapitalisierung“ bezeichneten Handelns waren die privaten Eigentümer*innen und Gläubiger*innen von Monte dei Paschi, deren Verantwortung den Steuerzahler*innen übertragen wurde. Die EU-Kommission genehmigte dieses Vorgehen, und führte damit ihre eigenen, im Rahmen der Bankenunion gesetzten Regeln gleich zu Beginn ad absurdum.

4. Systemrelevant – wer ist das, und wer entscheidet das?

Banken:

Das **Financial Stability Board (FSB)** der **G20** kreierte 2011 die Bezeichnungen SIFIs und G-SIFIs für **(global) systemically important financial institutions** sowie später die Konkretisierungen D-SIBs für **domestic systemically important banks** und G-SIBs für **global systemically important banks**, also national/regional sowie global systemrelevante Banken. Für die Definition wurden vom Basler Bankenausschuss fünf Kriterien entwickelt, die das volkswirtschaftliche Schadenspotenzial im Fall einer Insolvenz erfassen sollen: 1. Bilanzsumme, 2. Internationalität, 3. Verflochtenheit, 4. Ersetzbarkeit und 5. Komplexität.

Diese Kriterien fließen zu je einem Fünftel in die Bewertung der „Systemrelevanz“ einer Bank ein.⁴ Die G-SIBs werden in fünf Klassen (sogenannte „buckets“) aufgeteilt. Sie waren verpflichtet, bis Januar 2019 ein – je nach Klasse ansteigendes – zusätzliches Eigenkapital aufzubauen. Ende 2018 befanden sich 29 Banken auf der FSB-Liste der G-SIBs, davon 9 aus der EU. In der höchsten Klasse (+ 3,5% risikogewichtetes Eigenkapital)

² „Staat bleiben laut Fiskalrat Kosten von zwölf Milliarden Euro nach Bankenhilfen“, Fiskalratexperte Johannes Holler, APA/Der Standard, 28. September 2018

³ Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Finanzen Dr. Johann Georg Schelling zu der schriftlichen Anfrage (10691/J) der Abgeordneten Erwin Angerer, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Finanzen betreffend Schuldenstand Abbaubanken, 5.1.2017: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_10230/imfname_584463.pdf

⁴ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENT: „Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement“, July 2013, 9.

befindet sich aktuell keine Bank. Eine Bank – JP Morgan Chase – befindet sich in der zweithöchsten Klasse (+2,5%). Drei weitere Banken – Citigroup, Deutsche Bank und HSBC – in der „Mittelklasse“ (+2%). Die meisten Banken befinden sich in den Klassen vier und fünf.⁵

Die **Europäische Zentralbank (EZB)** ist seit 2014 für die Beaufsichtigung „bedeutender“ Finanzinstitutionen zuständig. Betroffen sind Kreditinstitute und Finanzholdinggesellschaften, deren Bilanzsumme 30 Mrd. Euro oder 20% des BIP des Sitzstaates übersteigt oder die von den jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden als „bedeutend“ angesehen werden.⁶

Ende 2017 beaufsichtigte die EZB 119 „bedeutende“ Banken aus 19 EU-Staaten:

Deutschland	21	Frankreich	12
Italien	12	Holland	6
Spanien	12	Österreich	6

Die österreichischen Institute: BAWAG Group AG, Erste Group Bank AG, Raiffeisen Bank International AG, Raiffeisenbankengruppe Oberösterreich Verbund eGen, Sberbank Europe AG, Volksbank Wien AG

Investmentfonds:

Der aktuell größte Vermögensverwalter ist BlackRock mit einem verwalteten Vermögen („assets under management“) von 5,98 Billionen US-Dollar⁷, das entspricht dem Doppelten des BIPs Deutschlands. BlackRock ist an allen 30 Konzernen des Deutschen

Aktienindex (DAX) beteiligt, meist mit drei Prozent und mehr. Die Einführung eines Regelungsrahmens für „global systemrelevante“ Investmentfonds war nach 2009 auf der Agenda, wurde aber 2015 aufgrund des Widerstands der Industrie auf Eis gelegt.

Versicherungen:

Seit 2013 besteht eine vom FSB erstellte Liste an neun „global systemrelevanten“ Versicherungen, die zuletzt 2016 aktualisiert wurde. Auch hier gibt es starken Widerstand aus der Branche gegen Reformbemühungen.⁸

5. Gesetzlicher Rahmen und Regulierungsversuche

Die wichtigste internationale Reformmaßnahme sind erhöhte Eigenkapitalanforderungen an G-SIBs, die vom FSB, dem Basler Bankenkomitee und den nationalen Aufsichtsbehörden gemeinsam entwickelt wurden.⁹ Diese soll dem Wettbewerbsvorteil entgegenwirken, den systemrelevante Banken aufgrund der unterstellten staatlichen Beistandsgarantie haben. Das erhöhte Eigenkapital musste bis 2019 aufgebaut werden und kann je nach Grad der Systemrelevanz bis zu 3,5 Prozent betragen. Beispielsweise sind aktuell für Deutsche Bank 2,5 Prozent veranschlagt, für Goldman Sachs und BNP Paribas 2% und für die Unicredit Group 1%.¹⁰

Die EU errichtete als Konsequenz aus der Finanzkrise 2008 eine aus drei Säulen bestehende **Bankenunion**, – einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus, einem einheitlichen Abwicklungsmechanismus und einem gemeinsamen europäischen Einlagensicherungssystem.

⁵ FINANCIAL STABILITY BOARD: „2018 list of global systemically important banks (G-SIBs)“, 16. November 2018.

⁶ VERORDNUNG (EU) Nr. 1024/2013 DES RATES vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, Art. 6 (4). Allgemein werden auf europäischer Ebene zwei Kategorien unterschieden, nämlich einerseits „global systemrelevante“ Banken (G-SIBs): Zu diesen wird eine Institution gezählt, sofern ihre Risikopositionen, d.h. ihre Verschuldungsquote (overall exposure quote) 200 Milliarden € übersteigt; und andererseits sogenannte „andere systemrelevante“ Banken (O-SIBs). Diese Institutionen, deren Systemrisiko von den nationalstaatlichen Behörden zu bewerten ist, sind zu einem harten Kernkapital (CET1) von nicht mehr als 2% des gesamten Risikopositionsbetrags verpflichtet.

⁷ Blackrock, Quartalsbericht über das 3. Quartal 2017.

⁸ <http://www.fsb.org/2017/11/review-of-the-list-of-global-systemically-important-insurers-g-siis/>

⁹ Die Umsetzung auf Ebene der EU-Mitgliedsstaaten ist in der seit 1.1.2014 geltenden Eigenkapitalverordnung (CRR) sowie der Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV) geregelt.

¹⁰ S. Fußnote 5.

Bislang wurden zwei Säulen umgesetzt: Im Rahmen der **Europäischen Bankenaufsicht** ist die EZB für die Beaufsichtigung „bedeutender“ Finanzinstitute zuständig. Der **gemeinsame Abwicklungsmechanismus** (single resolution mechanism, SRM) mit der EU-Abwicklungsrichtlinie (BRRD) als zweite Säule sollte verhindern, dass abermals Bankenverluste – mit Verweis auf deren Systemrelevanz – sozialisiert werden.¹¹ Die Richtlinie sieht vor, dass zuerst die Eigentümer*innen und danach die Gläubiger*innen zur Kasse gebeten werden: „bail-in“ statt „bail-out.“ Erst am Ende sollten Staaten Steuergeld in die Hand nehmen – was in Italien beim ersten Anlassfall Monte dei Paschi gleich wieder zu Beginn erfolgte. Die Bankenunion erwies sich in diesem ersten Fall als wirkungslos.

6. Unsere Reformvorschläge

Die Lösung der „too big to fail“-Problematik ist ein wichtiger Baustein einer gemeinwohlorientierten Neuordnung des Geld- und Finanzsystems.

1) Vorschläge für sofortige Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensektors:

a) Kein weiteres privates „too big to fail“: Das Prinzip soll nur noch im Bereich öffentlicher Dienstleistungen und in der Grundversorgung (z.B. Eisenbahnnetz) zur Anwendung kommen. Alle privatwirtschaftlichen Akteur*innen sind grundsätzlich „small enough to fail“. Die sogenannte „Bank Structural Reform“-Verordnung (BSR), wie sie schon 2014 von der EU vorgeschlagen, und dann 2017 von der EU-Kommission trotz lautstarker Kritik zurückgezogen wurde, könnte dafür einen geeigneten gesetzlichen Rahmen schaffen, gegen den sich die Finanzindustrie bislang allerdings erfolgreich zur Wehr setzt.

b) Anpassung der EU-Abwicklungsrichtlinie: Ausschluss der Möglichkeit der Rettung gewinnorientierter privatwirtschaftlicher Unternehmen mit öffentlichen Geldern. Ein erster notwendiger Schritt dazu besteht in der Schließung der „Hintertüren“, wie z.B. der „vorsorglichen Rekapitalisierung“, um verbindliche Kriterien zur staatlichen Beihilfe zu umgehen (wie es bspw. bei der Rettung des italienischen Bankhauses Monte dei Paschi der Fall war).

c) Gänzliche Übernahme der Kosten von Bankensolvenzen durch Eigentümer*innen und (Anleihe) Gläubiger*innen (ausgenommen Giro- und SparkontoinhaberInnen unterhalb der Einlagensicherungsgrenze): Die Haftungsregelungen für Banken in Form von Aktiengesellschaften müssen dementsprechend geändert werden, damit in Zukunft Risiken nicht mehr sozialisiert werden, während die Gewinne privatisiert bleiben. Dass die gescheiterte Credit Suisse nach der Übernahme durch UBS verlaublichste Boni unverändert auszuzahlen, spricht dem Verantwortungsprinzip Hohn.¹²

d) Einführung einer Bilanzsummenobergrenze (z.B. 100 Mrd. Euro) sowie progressiver Eigenkapitalanforderungen (z.B. ab einer Bilanzsumme von zehn Mrd. Euro). Damit ist notwendigerweise eine gesetzliche Regelung für die Bilanzierung von sog. „schwebenden Geschäften“ – „innovative außerbilanzielle Geschäfte“ (AbC's) wie Derivate und Swaps, die in Bilanzen nicht geführt werden, die jedoch enorme Ausmaße erreichen können – verbunden. Dies betrifft etwa die Praxis des computergesteuerten Hochfrequenzhandels, die selbst der Ex-EU-Kommissar Michel Barnier als „systematische Gefahr für die Märkte“ bezeichnet. Auch würden so jene Banken besser gestellt, die ihr Kapital tatsächlich in die Realwirtschaft investieren. Eine

¹¹ Carsten Schneider: „Die gescheiterte Generalprobe der Bankenunion“, Der Standard, 21. August 2017.

¹² „Nach Übernahme droht Job-Kahlschlag“, ORF online, 21. März 2023

strukturelle Bankreform, wie die oben angedeutete BSR, wäre auch hier ein wichtiger erster Schritt in die richtige Richtung.

2) Vorschläge für weiterführende Reformen zur Stabilisierung des Bankensektors:

- a) Förderung und Weiterentwicklung der Rechtsform Genossenschaft als Eigentümer*innen-Struktur für Banken.
- b) Gezielte Förderung ethischer Banken: Analog zur Definition „ethischer Banken“ des italienischen Bundesgesetzes von 2016¹² müssen Banken definieren, ob sie ethisch und damit gemeinwohlorientiert oder primär gewinnorientiert wirtschaften. Daran anschließend fallen nur ethische Banken unter die staatliche Einlagensicherung. Öffentliche Körperschaften werden verpflichtet, ihre Geschäfte über ethische Banken abzuwickeln.
- c) Recht auf günstigere Rahmenbedingungen (z.B. bei der Refinanzierung oder Besteuerung) für Banken, die eine positive „Gemeinwohlbilanz“ vorlegen.
- d) Senkung der Regulierungslast für kleinere und ethische Banken, zumal sie ein geringeres systemisches Risiko und das Rückgrat eines gemeinwohlorientierten Finanzsystems bilden.
- e) Verpflichtung von Banken, ihren Kund*innen das Geld- und Finanzsystem, insbesondere deren individuelle Entscheidungs- und Mitgestaltungsmacht analog zur gesetzlich geregelten Anlageberatung verständlich zu vermitteln.

3) Vorschlag für eine verbesserte Regulierung von Investmentfonds:

- a) Einführung einer Obergrenze zwischen 100 Mio. und einer Mrd. Euro: Besser, viele Unternehmen werden von vielen geeignet, als wenige von wenigen.

Der ehemalige Chefökonom des IWF, Simon Johnson, meinte einmal: „Alle Finanzkrisen der jüngeren Geschichte wurden dadurch ausgelöst, dass eine wirtschaftliche Elite zu viel Macht bekam.“¹³ Ausgewogene Macht- und Größenverhältnisse bilden eine Grundlage für Demokratie, Wohlstand und Frieden. Demokratisch legitimierte gesetzgebende Institutionen sind verpflichtet, die Konzentration von Macht zu verhindern und für das Gemeinwohl zu sorgen. Hier sind auch Wettbewerbsbehörden und Kartellämter verstärkt in die Pflicht zu nehmen. Eine der Hauptursachen für die Entstehung des Problems der Systemrelevanz liegt in der fehlenden Fusionskontrolle der 1990er Jahre. Besonders seit der Aufhebung des Trennbankensystems 1999 durch die US-Regierung unter Präsident Clinton haben Bankenfusionen weltweit massiv zugenommen und infolge Risikobereitschaft und Spekulation enorme Ausmaße angenommen. Die Rahmenbedingungen der „Großen“ sind klarer und strenger zu gestalten, Regulierungen „im kleinen“ im Gegenzug zu vereinfachen: Damit das Geld- und Finanzsystem wieder der Realwirtschaft und damit dem Gemeinwohl dienen kann. Mit der Einführung einer Obergrenze kann die Hebelverstärkung von (spekulativen) Investitionen verringert bzw. begrenzt werden.

Die **Genossenschaft für Gemeinwohl** hat sich zum Ziel gesetzt, ein gemeinwohlorientiertes Geld- und Finanzsystem zu schaffen.

Um dieses Ziel zu erreichen, arbeitet sie in drei Aktivitätsfeldern: ethische Finanzdienstleistungen, ganzheitliche Bildung über die Akademie für Gemeinwohl und informierte Stellungnahmen, wie dieses Hintergrundpapier, zu politischen Themen („Politik für Gemeinwohl“).

Kontakt und Rückfragen bitte an:
info@gemeinwohl.coop

GfG Genossenschaft für Gemeinwohl eG
Schönbrunner Straße 219/7, 1120 Wien

www.gemeinwohl.coop



¹³ Gesetz Nr. 232 vom 11. Dezember 2016: „Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019“; veröffentlicht in: Supplemento ordinario alla „Gazzetta Ufficiale“, n. 297 del 21 dicembre 2016

¹⁴ Moritz Koch: „Wir müssen die Macht der Wall Street brechen“, Interview mit Simon Johnson, Süddeutsche Zeitung, 17. Mai 2010