



Rede

von

**Hartmut Koschyk MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister der Finanzen**

„Aktuelle finanzmarktpolitische Agenda der Bundesregierung“

beim

**Parlamentarischen Abend
der Initiative Finanzstandort Deutschland**

**am Donnerstag, dem 11. November 2010
in Berlin**

Sehr geehrte Damen und Herren,

- aufgrund eines weltweit abgestimmten beherzten Eingreifens mit Rettungsschirmen und Konjunkturprogrammen sind wir - gottlob - auf einem guten Weg die Folgen der Finanzkrise zu meistern. Deutschland hat derzeit Wachstumsraten, wie wir sie schon lange nicht mehr erlebt haben.
- Auch im Bankensektor mehren sich die positiven Anzeichen. Es ist zwar noch kein einheitlicher Erholungstrend feststellbar, jedoch haben laut einer Studie von Ernst & Young immerhin acht der vierzehn größten deutschen Banken in 2010 einen deutlichen Gewinnsprung gegenüber dem Vorjahr erzielen können.
- Bei allem Optimismus wäre es blauäugig, wenn man nicht mit Rückschlägen rechnen würde. Es wäre auch naiv zu glauben, dass man mit regulatorischen Maßnahmen zukünftige Finanzkrisen komplett verhindern könnte. Zumal einige der großen Volkswirtschaften auf der Welt ungeachtet der weltwirtschaftlichen Erholung an einer expansiven Geldpolitik festhalten. Dass damit auf lange Sicht zuviel Liquidität in die

Märkte gepumpt wird und die Gefahr von neuerlichen Blasen steigt, brauche ich Ihnen als Fachleuten nicht zu erklären. Umso wichtiger ist es daher, dass wir mit Reformen die inneren Strukturen der Kreditinstitute stärken, damit sie zukünftige Krisen besser überstehen können.

- Trotz all dieser Maßnahmen müssen wir damit rechnen, dass auch in Folge zukünftiger Krisen einzelne Finanzinstitute in Schieflage geraten könnten. Ein Problem ergibt sich dann, wenn einige Banken so groß oder so stark vernetzt sind, dass deren Insolvenz das ganze Finanzsystem destabilisieren könnte. Ich möchte Ihnen daher erläutern, mit welchen nationalen und internationalen Maßnahmen wir die „Too-big-to-fail-Problematik“ in den Griff bekommen wollen.
- Zur Krisenprävention gehört außerdem, dass wir für mehr Transparenz an den Märkten, insbesondere auch den Derivatemärkten sorgen. Denn Intransparenz ist der Nährboden, auf dem irrationale und schädliche Spekulationen gedeihen. Außerdem brauchen wir mehr Transparenz, damit die Finanzaufsicht drohende

Fehlentwicklungen früher erkennen und besser bekämpfen kann.

- Darüber hinaus hat die Finanzkrise offenbart, dass wir die Anleger besser schützen müssen.
- Damit ergeben sich für die politische Reformagenda vier Themenbereiche, die ich heute ansprechen möchte:
 1. Kreditinstitute krisenfester machen
 2. Stabilisierung oder geordnete Abwicklung von systemrelevanten Finanzinstituten
 3. Transparenz an den Märkten erhöhen
 4. Anleger- und Verbraucherschutz stärken.
- Aufgrund der internationalen Vernetzung der Finanzmarktakteure ist klar, dass wir nur dann eine effektive Regulierung erreichen, wenn sie genauso global ist wie die Märkte. Deshalb wurde die bisherige internationale Abstimmung im Rahmen der G 20 vorangebracht, in enger Zusammenarbeit mit der EU. Dies ist der richtige Rahmen, denn globale Probleme verlangen globale Lösungen.

1. Kreditinstitute krisenfester machen

1.1. Basel III

- Im September 2009 haben die G 20 in Pittsburgh beschlossen, die Kapitalausstattung im Bankensystem generell zu verbessern, die Kapitalanforderungen antizyklisch auszugestalten und die Liquiditätssicherung zu stärken. Bereits ein Jahr später, also in für internationale Abstimmungsprozesse rekordverdächtiger Zeit, hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht die Vorgabe der G 20 in konkrete Empfehlungen umgesetzt. Dieses umfangreiche Reformwerk, für das sich das Schlagwort „**Basel III**“ durchgesetzt hat, stellt sicherlich den wichtigsten Baustein dar, um die Kreditinstitute weltweit krisenfester zu machen.
- Es ist zu erwarten, dass die Staats- und Regierungschefs auf dem heute und morgen in Seoul stattfindenden G20-Gipfel diese Empfehlungen verabschieden.

Eigenkapitalvorschriften

- Die neuen Regeln fordern von den Instituten eine qualitativ und quantitativ bessere Eigenkapitalausstattung. Die **Höhe der Eigenkapital-**

anforderungen bestimmt sich künftig nach **drei**

Kennzahlen:

- Mindesteigenkapitalanforderung
 - Kapitalerhaltungspuffer
 - Variabler Puffer
- Die **Mindesteigenkapitalanforderung** bleibt zwar unverändert bei 8 % der bankaufsichtsrechtlich relevanten Risiken. Der darin enthaltene Anteil von sog. **hartem Kernkapital** wird jedoch deutlich von 2 % auf 4,5 % erhöht.
 - Die stillen Einlagen von Nichtaktiengesellschaften, also von Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken sowie einiger Landesbanken werden zeitlich unbegrenzt als hartes Kernkapital anerkannt, wenn sie bestimmte Anforderungen erfüllen. Ist dies nicht der Fall, dann gilt bis Ende 2022 eine Übergangsregelung.
 - Die zweite Kennzahl, der **Kapitalerhaltungspuffer**, dient als Vorsorge vor besonderen finanziellen Belastungen und kann in Krisenzeiten unterschritten werden. Eine Unterschreitung führt jedoch dazu, dass die Aufsichtsbehörden die Ausschüttung von Dividenden und Erträgen

solange sperren können, bis das erforderliche harte Kernkapital von der Bank gebildet wird.

- Der **variable Puffer** - die dritte Kennzahl - hat antizyklische Wirkung. Entsprechend der wirtschaftlichen Lage eines Landes können die nationalen Aufsichtsbehörden die Höhe des Puffers - innerhalb einer vorgegebenen Bandbreite - bestimmen. Mit diesem Instrument können die Aufsichtsbehörden in expansiven Phasen die überzogene Kreditgewährung einschränken und damit Kreditblasen vermeiden. In rezessiven Phasen - also in dem Moment, in dem die Unternehmen in größerem Maße auf Kredite angewiesen sind, können Spielräume für die Kreditgewährung freigegeben werden.

Liquiditätspuffer

- Zusätzlich soll ein Liquiditätspuffer zukünftig sicherstellen, dass die Kreditinstitute Stress-Situationen von mindestens 30 Tagen überbrücken können.
- Zur Abdeckung der kurzfristigen Liquiditätsrisiken müssen die Institute qualitativ hochwertige liquide Vermögenswerte halten, die jederzeit unter

minimalem Wertverlust zu Geld gemacht werden können.

•

Resümee zu Basel III

- Abschließend zum Thema „Basel III“ lässt sich feststellen, dass die neuen Kapitalanforderungen eine signifikante Herausforderung für die deutschen Kreditinstitute, insbesondere für große, international tätige Institute darstellen. Ich bin jedoch überzeugt, dass die langen Übergangsfristen - in vollem Umfang gelten die Vorschriften erst ab 2019 - genügend Spielraum für einen schrittweisen Anpassungsprozess lassen.
- Besonderen Wert legt die Bundesregierung darauf, dass es bei der rechtlichen Umsetzung von „Basel III“ zu keiner Regulierungsarbitrage kommen darf. Das heißt, wir werden darauf achten, dass auch die anderen großen Wirtschaftsräume ihre Hausaufgaben mit der gleichen Akribie machen wie wir Europäer. Bei der Umsetzung von „Basel II“ konnte man leider nicht immer von einem „Level Playing Field“ sprechen.

1.2. Bessere Vergütungsregeln

- Stabile und krisenfestere Kreditinstitute lassen sich allein mit den eher technischen Mitteln der Eigenkapitalausstattung und der Liquiditätssicherung nicht erreichen. Ein wichtiger Aspekt sind die richtigen Anreize für die handelnden Personen. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass zu viele der maßgeblichen Personen in den Finanzinstituten - die sog. „risk taker“ - zu sehr am kurzfristigen Profit orientiert waren. Der langfristige Unternehmenserfolg und die Verantwortlichkeit des Handelns blieben dagegen zuweilen auf der Strecke.
- Aus diesem Grund hat das Financial Stability Board Standards für Vergütungsstrukturen im Finanzsektor entwickelt, die von den G20-Staats- und Regierungschefs gebilligt wurden. Danach müssen Vergütungsstrukturen risikoorientierte Anreize bieten, längerfristig ausgerichtet sein und regelmäßig veröffentlicht werden.
- Diese globalen Vorgaben haben wir in Deutschland mit dem im Juli dieses Jahres in Kraft getretenen Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungs-

unternehmen sowie den darauf basierenden Rechtsverordnungen umgesetzt.

1.3. Vergütungsregeln bei Banken mit Staatsbeteiligung

- Aber wir gehen noch weiter, sofern sich der Staat an Banken beteiligt.
- Besondere Regelungen sind für jene Banken erforderlich, die durch staatliche Rekapitalisierungen gerettet wurden oder zukünftig gerettet werden. Es ist nicht zu vermitteln, dass in diesen Instituten, die ohne Unterstützung der Steuerzahler insolvent wären, weiterhin Gehälter bezahlt werden, die auf gesunde Unternehmen zugeschnitten sind.
- Der Bundestag hat daher Ende Oktober eine Änderung des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes und eine Ergänzung des Restrukturierungsgesetzes beschlossen. Danach darf in Banken, an denen der Staat mehr als 75% der Anteile hält, kein Mitarbeiter mehr als 500.000 Euro erhalten. Variable Vergütungen sind nicht zulässig, da bei staatlich stabilisierten Instituten kein Unternehmenserfolg festzustellen ist, der durch Bonuszahlungen belohnt werden könnte.

- Für Banken, an denen der Staat weniger als 75 % der Anteile hält, gilt grundsätzlich auch die Obergrenze von 500.000 Euro. Allerdings bleiben variable Vergütungen möglich. Die Vergütung einschließlich variabler Bestandteile darf dabei die Obergrenze von 500.000 Euro nur dann überschreiten, wenn das Unternehmen mindestens die Hälfte der erhaltenen Rekapitalisierung zurückgezahlt hat oder eine stille Einlage voll verzinst. Die Koalition setzt damit einen gezielten Anreiz, um die staatliche Unterstützung möglichst rasch zurück zu führen.

2. Stabilisierung oder geordnete Abwicklung von systemrelevanten Instituten

2.1. Restrukturierungsgesetz

- Kommen wir nun zum zweiten Thema, nämlich der Stabilisierung oder geordneten Abwicklung von systemrelevanten Instituten. Mit dem derzeit beim Bundesrat liegenden Restrukturierungsgesetz leistet die Koalition Pionierarbeit in diesem Bereich.

Regelungen zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung

- Ein wesentliches Problem bestand bisher darin, dass Banken – aus Furcht vor den Marktreaktionen – ihre finanziellen Schwierigkeiten verdeckten. Gerade in der Frühphase bestehen bei gefährdeten Kreditinstituten jedoch häufig noch die besten Chancen, sich mit verhältnismäßig geringem Aufwand aus einer beginnenden Schieflage zu befreien.
- Hier setzt das neue zweistufige Verfahren an:
 - (1) Auf erster Stufe steht ein **Sanierungsverfahren**, mit dem Schieflagen weit im Vorfeld einer Insolvenz durch frühes und entschiedenes Eingreifen auf der Ebene der Geschäftsführung bewältigt werden können.
- Die zweite Stufe, das so genannte **Reorganisationsverfahren**, greift im Ernstfall, also bei akuter Insolvenzgefahr für systemrelevante Kreditinstitute. Es orientiert sich zwar am bereits existierenden Insolvenzplanverfahren, enthält aber neben Elementen zur Beschleunigung des Verfahrens zwei wichtige Besonderheiten:
Erstens, ein Reorganisationsplan kann leichter

umgesetzt werden, weil auch die Anteilsinhaber einbezogen werden und einen Erfolg versprechenden Reorganisationsplan nicht verhindern können.

Zweitens, ungesicherte Forderungen gegen das Kreditinstitut können mit Zustimmung der Gläubiger im Rahmen des Reorganisationplans in Eigenkapital umgewandelt werden.

- Scheitert eine eigenverantwortliche Reorganisation oder ist für sie keine Zeit, so kann die BaFin sofort ein **aufsichtsrechtliches Eingriffsverfahren** einleiten.
- Sie kann dann systemrelevante Geschäftsbereiche einer Bank ausgliedern und auf einen privaten Erwerber oder eine staatliche „**Brückbank**“ übertragen. Damit werden diese systemrelevanten Teile gegenüber den Folgen einer Insolvenz des Instituts abgeschottet. Die systemrelevanten Teile können fortgeführt, nicht-systemrelevante Teile im regulären Insolvenzverfahren abgewickelt werden.

Restrukturierungsfonds

- Damit die Lasten der Abwicklung einer systemrelevanten Bank nicht allein beim

Steuerzahler bleiben, wird ein **Restrukturierungsfonds** eingerichtet. Da alle Kreditinstitute von einer Systemstabilisierung profitieren, ist vorgesehen, dass auch alle Institute Beiträge für den Fonds leisten müssen. Ausnahmen bestehen lediglich für die Wohnungsbaugenossenschaften mit Spareinrichtungen und für Förderbanken wegen der Unterschiede gegenüber den im Wettbewerb stehenden Geschäftsbanken.

- Weitergehende Forderungen für Ausnahmeregelungen lassen sich aus meiner Sicht im Rahmen des Gesamtkonzepts nicht rechtfertigen.
- Gleichzeitig haben wir darauf geachtet, dass die Abgabe nicht die Fähigkeit der Banken einschränkt, Kredite an die Realwirtschaft zu vergeben. Deshalb kann die Abgabe nur erhoben werden, wenn das beitragspflichtige Institut leistungsfähig ist und einen Jahresüberschuss erzielt hat. Hat das Institut keinen Ertrag erzielt, wird nur ein Mindestbeitrag (5 Prozent des „regulären“ Jahresbeitrags) erhoben. Hierdurch wird auch eine Beteiligung der ertragsschwachen

Institute sichergestellt, die in der Vergangenheit maßgeblich Unterstützungsmaßnahmen in Anspruch genommen haben.

2.2. EU-Rahmenwerk für Krisenmanagement

- Die mit dem Restrukturierungsgesetz geschaffenen Instrumente werden Bestandteil eines künftigen EU-Rahmenwerks für Krisenmanagement bei Banken und Wertpapierfirmen sein.
- Eine der wichtigsten Aufgaben auf EU-Ebene wird es sein, von diesem System abweichende Bankenabgaben anderer EU-Staaten auf den gleichen Nenner zu bringen. Außerdem müssen die jeweiligen nationalen Bankenabgaben so ausgestaltet werden, dass eine Doppelbelastung vermieden wird.

3. Transparenz erhöhen

Sehr geehrte Damen und Herren,

- lassen Sie mich nun zur dritten Kategorie von Maßnahmen kommen: Vorschriften zur Verhinderung von Missbräuchen und zur

Erhöhung der Transparenz an den Finanzmärkten.

3.1. Derivateregulierung

- Wenn wir über eine Erhöhung der Transparenz auf den Finanzmärkten sprechen, ist die Regulierung des Derivatehandels einer der wesentlichen Ansatzpunkte. Die Kommission hat hierzu Mitte September einen Verordnungsentwurf vorgelegt, der auf einem entsprechenden G 20-Beschluss basiert.
- Das von Deutschland unterstützte Ziel der Verordnung ist es, die von diesem Marktsegment ausgehenden Risiken für eine Destabilisierung der Finanzmärkte zu reduzieren.
- Künftig sollen auch die außerbörslich gehandelten Derivate, also die sog. „OTC-Geschäfte“, grundsätzlich über zentrale Clearingstellen abgewickelt werden. Dadurch werden die Ansteckungsrisiken reduziert, die sich sonst beim Ausfall eines Vertragspartners ergeben.

3.3. AIFM- Richtlinie

- Eine Verbesserung der Transparenz und der Kontrolle ist auch das Anliegen der Richtlinie für Alternative Investmentfonds-Manager (AIFM-Richtlinie). Insbesondere geht es darum, jene Fondsmanager einer Aufsicht zu unterstellen, die systemische Risiken für die Stabilität der internationalen Finanzmärkte hervorrufen können. Gemeint sind also Fondsmanager, die beispielsweise riskante Techniken wie Leerverkäufe anwenden oder systematisch hohe Summen an Fremdkapital zur Hebelung der Renditen einsetzen.
- Nach langen und schwierigen Verhandlungen konnte im Rat eine Einigung über die strittigen Punkte, insbesondere über die Zulassung von Drittstaatenfonds gefunden werden. Ich freue mich daher, dass dieser wichtige Regulierungsbaustein schnell kommen wird.

4. Anleger- und Verbraucherschutz stärken

4.1. Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz

- Eine weitere wichtige Lehre aus der Finanzkrise ist die Notwendigkeit zur Stärkung des Anleger-

und Verbraucherschutzes. Im Zentrum unserer nationalen Bemühungen steht hierbei der Ende September vom Kabinett beschlossene Entwurf für ein Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz.

- Eines der wesentlichen Anliegen ist ein erhöhter Schutz vor Falschberatung. Zu diesem Zweck soll bei der BaFin eine nicht öffentliche Datenbank errichtet werden, an die Banken und Sparkassen angestellte Anlageberater, Verantwortliche für den Vertrieb und sog. Compliance-Beauftragte melden müssen. Die Qualifikation der gemeldeten Personen muss der BaFin bestätigt werden.
- Bei schwerwiegenden Verstößen gegen das Gebot der anlegergerechten Beratung durch einzelne Berater oder Vertriebsbeauftragte kann die BaFin verlangen, dass die betroffenen Mitarbeiter bis zu zwei Jahre nicht in der Anlageberatung eingesetzt werden.
- Außerdem enthält der Gesetzentwurf Regelungen zur Einführung von kurzen Produktinformationsblättern, die häufig auch als „Beipackzettel“ bezeichnet werden. Diese sind knapp und

verständlich zu gestalten und den Kunden bei der Anlageberatung zu überreichen.

4.2. Einlagensicherung

- Last but not least wurde seitens der Kommission dieses Jahr ein Vorschlag zur Neufassung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie vorgelegt, der aus deutscher Sicht zwiespältig zu betrachten ist. Grundsätzlich begrüßt es die Bundesregierung, dass die Kommission Spareinlagen in der EU besser schützen möchte. Gleichzeitig gilt es jedoch die hohen qualitativen Standards in Deutschland vor einer europäischen Egalisierung auf niedrigerem Niveau zu bewahren. Insbesondere ist aus Sicht der Bundesregierung der Vorschlag abzulehnen, dass auch Mitglieder von institutssichernden Einrichtungen künftig zusätzliche Beiträge für eine gesetzliche Einlagensicherung aufwenden müssten. Diese Institutsgruppen schützen in jahrzehntelanger Praxis durch ein intensives Monitoring und einer großen Bandbreite an Restrukturierungs- und Sanierungsmaßnahmen gegenüber ihren Mitgliedsinstituten diese vor der Insolvenz und damit implizit auch umfassend deren Kunden vor

einem Verlust ihrer Einlagen.

Ferner ist nach dem Richtlinienvorschlag auch nach Beginn der Verhandlungen noch nicht klargestellt, ob freiwillige Einlagensicherungssysteme, die einen über den Rahmen der Richtlinie hinaus gehenden Schutz bieten, von der Richtlinie beschränkt werden. Diese bisher nicht durch das EU-Recht beschränkte Möglichkeit wird von den deutschen Privatbanken wahrgenommen und ist ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Einlagenpolitik deutscher Kommunen und Versicherungsträger. Die Möglichkeit eines freiwilligen weitergehenden Schutzes sollte für alle Banken in Europa weiterhin offen stehen. Die Bundesregierung setzt sich daher sowohl für die Erhaltung der Institutssicherung als auch der freiwilligen Einlagensicherung ein. Dabei werden wir darauf achten, dass die Wettbewerbsgleichheit zwischen privaten Banken einerseits sowie Genossenschaftsbanken und Sparkassen andererseits gewahrt bleibt. Allerdings sind wir bei diesen zentralen deutschen Anliegen auf die tatkräftige Unterstützung der betroffenen

Bankensektoren angewiesen, zumal im Kreis der EU-Mitgliedstaaten nur Deutschland über entsprechende Systeme verfügt.

- Es gibt eine Vielzahl von weiteren Regulierungsvorhaben, die sich derzeit in der „Pipeline“ befinden. Ich möchte hier nur beispielhaft die Stichworte „Durchführungsbestimmungen zu Solvency II“, „Umsetzung OGAW-Richtlinie IV“, „Umsetzung der geänderten Prospektrichtlinie“, „EU-Initiative zu Packaged Retail Investment Products (PRIPs)“ und die „Regulierung des Grauen Kapitalmarkts“ nennen. Dass ich auf diese Themen nicht eingegangen bin, bedeutet nicht, dass sie weniger wichtiger wären. Es hätte jedoch den heutigen Rahmen gesprengt, wenn ich auf all diese Vorhaben im Detail eingegangen wäre.
- Trotz der geballten Masse der parallel laufenden Regulierungsvorhaben herrscht mitunter in der Öffentlichkeit der Eindruck, es würde zu wenig zur Bekämpfung zukünftiger Finanzkrisen getan. Dieses schiefe Bild kann ich mir nur so erklären, dass die Themen sehr komplex sind und es

einfach Zeit braucht, um sie den Bürgern zu vermitteln. Außerdem müssen neue Regulierungen auch erst einmal in der Praxis wirken, um Effekte zu zeigen.

- Fakt ist, dass national und international intensiv an einem effizienten Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte gearbeitet wird. Hier haben wir - auch verglichen mit vielen anderen international verhandelten Regulierungsmaßnahmen (vgl. z.B. 10 jährige Verhandlungszeit von Basel II) - sehr schnell nach der Finanzkrise konkrete Ergebnisse erzielt.