



Rede

von

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

"Finanzmarktregulierung - was wurde erreicht, was bleibt zu tun?"

**bei dem
Wirtschaftspolitischen Arbeitskreis des Deutschen Sparkassen-
und Giroverbandes**

**am 7. April 2011
in Berlin**

Ich bin sehr gerne Ihrer Einladung zu dieser Arbeitskreissitzung gefolgt, um mit Ihnen über den Stand der Finanzmarktregulierung zu sprechen. Dabei möchte ich zum einen verdeutlichen, dass die Bundesregierung in der Finanzmarktregulierung das wesentliche Instrument sieht, um die Kreditwirtschaft vor zukünftigen Krisen zu schützen. Zum anderen aber auch den für Vertreter der Kreditwirtschaft wichtigen Gesichtspunkt der **Kostenbelastung** betrachten.

Ausgangspunkt der von den G20 initiierten Reformen ist ein globaler Ansatz: Es herrscht Übereinkunft, dass

zukünftig jeder Finanzmarktakteur, jedes Produkt und jeder Platz, an dem Finanzgeschäfte getätigt werden, einer Regulierung unterworfen sein sollte. Diesen Ansatz hat die christlich-liberale Koalition in ihrem Koalitionsvertrag übernommen

Wir haben dieses Ziel sicher noch nicht ganz erreicht, aber wir sind auf dem Weg dorthin - insbesondere im letzten Jahr - ein gutes Stück vorangekommen.

Aufgrund der internationalen Vernetzung der Finanzindustrie ist dabei klar, dass wir nur dann eine effektive Regulierung erreichen, wenn sie genauso global

ist wie die Finanzmärkte. Es ist daher der einzig richtige Weg, die Reformen international auf Ebene der G20 und innerhalb der EU abzustimmen.

Ein Kernelement des Reformprogramms sind dabei die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsstandards für die Banken. Diese als Basel III bezeichneten Regeln sind beim letzten G20-Gipfel in Korea [11./12. November 2010] einstimmig von den Regierungschefs angenommen worden. Ich bin davon überzeugt, dass das neue Regelwerk die **Widerstandsfähigkeit** des Bankensektors insgesamt stärken wird. Gleichzeitig wurde insbesondere durch

angemessene **Übergangsfristen** darauf geachtet, dass die Kreditwirtschaft die Anforderungen von Basel III auch bewältigen kann.

Derzeit wird in Brüssel an einer einheitlichen Implementierung von Basel III in Europa gearbeitet.

Ein wichtiges Zeichen ist die Zusicherung des amerikanischen Finanzministers Geithner auf der Tagung der G20-Finanzminister Ende Januar 2011 in Paris, wonach auch die Vereinigten Staaten von Amerika werden Basel III rechtzeitig umsetzen werden.

Die Kommission beabsichtigt, vor Ende des Sommers einen Legislativvorschlag vorzulegen. Der Bundesregierung sind bei der europäischen Umsetzung vor allem drei Dinge wichtig:

Erstens müssen die Eigenmittelanforderungen **rechtsformneutral** ausgestaltet werden.

Zweitens brauchen wir Liquiditätsstandards die zu Europa passen. Pfandbriefe und Investmentfonds müssen daher als liquide Vermögenswerte anerkannt werden.

Drittes wollen wir erreichen, dass die Besonderheiten unterschiedlicher Geschäftsmodelle berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wollen wir die **Verschuldensobergrenze** (Leverage Ratio) nicht als bindendes Limit, sondern lediglich als eine Beobachtungskennzahl.

Wir setzen uns dafür ein, dass diese Ziele bereits im Legislativentwurf der Kommission berücksichtigt werden.

Dabei wird vor allem im parlamentarischen Raum diskutiert über die Frage, ob Basel III besser in Form einer **Richtlinie oder einer Verordnung** umzusetzen wäre. Aus

meiner Sicht hat eine Verordnung natürlich grundsätzlich den Vorteil, Basel III EU-weit einheitlich ohne Wettbewerbsverzerrungen umzusetzen. Insofern muss die Frage sicherlich daran entschieden werden, mit welchem Inhalt eine Verordnung vorgelegt wird, d.h. ob die oben genannten Punkte angemessen berücksichtigt wurden.

Ein weiterer zentraler Baustein der Reformagenda ist das ebenfalls auf dem letzten G20-Gipfel beschlossene Maßnahmenpaket zum Umgang mit systemrelevanten Finanzinstituten.

Danach müssen die als sog. SIFIs (Systemically Important Financial Institutions) bezeichneten Institute in größerem Umfang in der Lage sein, Verluste auszuhalten. Außerdem sieht das Maßnahmenpaket Regelungen vor, die die **Abwickelbarkeit** notleidender SIFIs sicherstellen. Nur unter dieser Voraussetzung ist das Bekenntnis einer Regierung zum Schutz von Steuergeldern bei Bankenschieflagen überhaupt glaubhaft. Außerdem kann man nur so eine nachhaltige Verhaltensänderung bei den Instituten erreichen, die sich bislang einer staatlichen Rettung sicher sein konnten und in diesem Bewusstsein zu hohe Risiken eingegangen sind.

Bei der Umsetzung des letztgenannten Elements des SIFI-Pakets zur Abwickelbarkeit notleidender Institute ist Deutschland mit dem zum Jahreswechsel in Kraft getretenen Restrukturierungsgesetz einen großen Schritt vorangegangen.

Neben den neuen Abwicklungsregelungen sieht das Restrukturierungsgesetz die Schaffung eines **Restrukturierungsfonds** vor.

Der Fonds erreicht zwei Dinge: Er schwächt die Anreize für eine Bank, systemisch zu werden und reduziert dadurch sowohl die Wahrscheinlichkeit als auch die Intensität

zukünftiger Krisen. Kommt es dennoch zu systemischen Krisen, hat der Bankensektor zumindest einen Teil der Stützungskosten vorfinanziert und den deutschen Steuerzahler entlastet.

Da alle Kreditinstitute von einer Systemstabilisierung profitieren, sollen auch grundsätzlich alle Institute Beiträge für den Fonds leisten [spez. Ausnahmeregelungen gibt es nur für Wohnungsbaugenossenschaften und Förderbanken].

Gleichzeitig haben wir darauf geachtet, dass die Abgabe nicht die Fähigkeit der Banken einschränkt, Kredite an die Realwirtschaft zu vergeben. Deshalb kann die

Bankenabgabe nur erhoben werden, wenn das beitragspflichtige Institut einen Jahresüberschuss erzielt hat. Hat das Institut keinen Ertrag erzielt, wird nur ein Mindestbeitrag in Höhe von 5 % des „regulären“ Jahresbeitrags erhoben. Der Bundesregierung ist es wichtig, auch die ertragsschwachen Institute zu beteiligen, die in der Vergangenheit maßgeblich Unterstützungsmaßnahmen in Anspruch genommen haben.

Ausgehend vom ertragsstarken Vorkrisenjahr 2006 haben wir für die Institutsgruppen am deutschen Markt

ausrechnen lassen, wie hoch die zu zahlende Bankenabgabe gewesen wäre.

Danach würden auf alle deutschen Sparkassen [im Jahr 2009: 431 Institute] insgesamt rund 60 Mio. € entfallen, dies sind 4,4 % des Aufkommens der gesamten Bankenabgabe. [Zum Vergleich: Volksbanken, 1,9% der gesamten Bankenabgabe, bzw. 26 Mio. €]. Eine derartige Größenordnung halte ich für einen verkraftbaren Beitrag der Sparkassen zur Stabilisierung des Finanzmarktes.

Die Bundesregierung strebt an, dass möglichst viele Länder dem deutschen Beispiel folgen und entsprechende Restrukturierungs- und Abwicklungsmöglichkeiten für Banken in ihrem jeweiligen Rechtssystem einrichten. Auf diese Weise wäre es möglich, das „Too-Big-To-Fail“-Problem auch grenzüberschreitend anzugehen und negative Anreizstrukturen zu vermeiden.

Es ist daher erfreulich, dass die Arbeiten auf EU-Ebene an einem Rahmenwerk für Krisenmanagement in die gleiche Richtung wie die deutschen Maßnahmen gehen.

Im weiteren Verlauf der Rechtsetzung auf EU-Ebene wird es eines unserer wichtigsten Ziele sein, von diesem System abweichende Bankenabgaben anderer EU-Staaten auf den gleichen Nenner zu bringen. Außerdem werden wir uns dafür einsetzen, dass die jeweiligen nationalen Bankenabgaben nicht zu einer **Doppelbelastung** bei international operierenden Instituten führen.

Nachdem bislang die international verhandelten Reformen vorwiegend bei der Stabilisierung der Finanzmarktakteure und des Finanzsystems angesetzt haben, wird zukünftig das Thema Verbraucherschutz - zu Recht - eine immer

bedeutendere Rolle spielen.

Hierbei geht es im Kern darum, das verloren gegangene Vertrauen der Verbraucher zurück zu gewinnen.

Die G20 haben auf dem letzten Gipfel in Seoul das Financial Stability Board gebeten, [in Zusammenarbeit mit der OECD und anderen internationalen Organisationen] Möglichkeiten zur Stärkung des Verbraucherschutzes zu untersuchen.

Konkrete Vorschläge sollen bereits beim nächsten G20-Gipfel in Frankreich vorgelegt werden.

Um zeitnah zu vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich des Verbraucherschutzes zu kommen, hat der deutsche Gesetzgeber letzten Monat das Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz verabschiedet.

Eines unserer wichtigsten Anliegen ist dabei ein erhöhter **Schutz vor Falschberatung**. Zu diesem Zweck werden die in der Anlageberatung arbeitenden Personen in einer **Datenbank** erfasst. Dies ermöglicht eine wesentlich bessere Kontrolle durch die BaFin. Flankiert werden die

neuen Kontrollinstrumente durch schärfere Sanktionen bei erwiesener Falschberatung.

Für mindestens genauso wichtig halte ich es, dass die Verbraucher besser über die Eigenschaften und besonders über die Risiken eines Finanzproduktes informiert werden.

Aus diesem Grund haben wir kurze

Produktinformationsblätter eingeführt, die im Vorfeld einer Kaufentscheidung überreicht werden müssen. Dies sorgt nicht nur für ein tieferes Verständnis des einzelnen Produkts, sondern auch für einen leichteren Vergleich zwischen alternativen Angeboten.

In einem zweiten Schritt haben wir nun einen Entwurf für ein Finanzanlagenvermittlergesetz vorgelegt. Hierüber hat das Kabinett vergangene Woche entschieden. Mit diesem Legislativvorschlag wollen wir den Verbraucherschutz im Grauen Kapitalmarkt verbessern.

Insbesondere sollen eine **Sachkundeprüfung** und eine **Berufshaftpflichtversicherung** obligatorisch für die Vermittler von Finanzanlagen werden. Außerdem wollen wir alle Vermittler in einem **Register** erfassen sowie **Beratungsprotokolle** und **Produktinformationsblätter** einführen.

Auch wenn man sich in Detailfragen, insbesondere über die für die Aufsicht zuständige Behörde streiten kann, muss man doch feststellen, dass der Gesetzentwurf Anforderungen an den Verbraucherschutz enthält, die vergleichbar mit denen im Bankensektor sind. Dies halte ich allein schon aus Wettbewerbsgründen für geboten.

Zum Themenkomplex Verbraucherschutz gehört außerdem die von der Kommission angestoßene Reform der Einlagensicherung. Gleichzeitig geht es auch um Finanzmarktstabilität, denn in der Finanzkrise hat sich

erneut gezeigt, dass das Vertrauen der Menschen in die Sicherheit ihrer Ersparnisse ein zentrales Element für die Stabilität des Finanzsektors ist. Es ist daher grundsätzlich sinnvoll, wenn die Kommission mit ihrem Richtlinien-vorschlag die Spareinlagen besser schützen möchte.

Wir haben jedoch in Deutschland ein ausgezeichnetes Schutzniveau und das wollen wir behalten. Die Bundesregierung wird sich mit allen Mitteln dafür einsetzen, dass dieses Niveau erhalten bleibt und es nicht zu einer europäischen Egalisierung auf einem niedrigeren Niveau kommt.

Insbesondere treten wir in den laufenden Verhandlungen dafür ein, dass die neuen europäischen Vorgaben auch für die **Institutssicherung** der Sparkassen und Genossenschaftsbanken tragbar sind. Eine zusätzliche Belastung dieses Sektors durch Beiträge für ein gesetzliches Einlagensicherungssystem halte ich nicht für erforderlich.

Ferner setzt sich die Bundesregierung aus Wettbewerbsgründen dafür ein, dass **freiwillige Einlagensicherungssysteme** wie in Deutschland, die über die Anforderungen der Richtlinie hinausgehen, nicht untersagt werden.

Die Verhandlungen auf europäische Ebene werden voraussichtlich bis Mitte des Jahres abgeschlossen sein. Ich bin zuversichtlich, dass wir dabei eine für Deutschland akzeptable Lösung erreichen werden.

Hervorheben möchte ich dabei insbesondere das in diesem Zusammenhang gute Zusammenspiel mit dem Europäischen Parlament. Mit dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern, die deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments sind, halte ich die Zusammenarbeit für vorbildlich.

Lassen Sie mich abschließend noch ein paar Worte zur aktuellen G20-Agenda sagen; einiges habe ich ohnehin schon angesprochen.

Die Staats- und Regierungschefs der 20 wichtigsten Industrienationen haben sich darauf geeinigt, das Thema **Schattenbanken** stärker in den Blick zu nehmen. Dies halte ich für geboten, denn es ist zu befürchten, dass Schattenbanken in dem Umfang an Attraktivität gewonnen haben, wie es uns seit Beginn der Krise gelungen ist, den „regulären“ Finanzsektor besser zu regulieren.

Außerdem werden die Themen **Rohstoffe und Rohstoff-Derivate** eine besondere Rolle in 2011 spielen. Dabei geht es vor allem um mehr Markttransparenz und bessere Informationen für die Aufsichtsbehörden, damit diese effektiver Missbräuche verhindern können. Dazu ist auch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den für den jeweiligen Rohstoff zuständigen Aufsichtsbehörden mit den Finanzaufsichts- und den Kartellbehörden erforderlich.

Sehr wichtig ist, die Dynamik bei den Reformen beizubehalten und die ehrgeizige Agenda zu vollenden. Insofern ist zu begrüßen, dass die Überwachung der **Umsetzung der international beschlossenen Reformen**

einen Schwerpunkt unter der französischen G20-Präsidentschaft bildet. Ich nenne hier nur einige Stichworte: Verringerung der Nutzung von externen Ratings, Einhaltung der Vergütungsstandards, Umgang mit nicht-kooperativen Jurisdiktionen und Regulierung der OTC-Derivatemärkte.

Wir haben damit auch in 2011 ein dicht gepacktes Arbeitsprogramm vor uns.

Sie haben gesehen: Bei allen wichtigen Initiativen und Regulierungsvorhaben bringt sich die Bundesregierung in internationale Abstimmungsprozesse ein.

Wo nötig, stoßen wir Prozesse durch nationale Initiativen an. In einzelnen Bereichen, z. B. mit dem Restrukturierungsgesetz und den Fonds oder auch beim Verbot ungedeckter Leerverkäufe und bestimmter Geschäfte mit Credit Default Swaps ist Deutschland mit nationalen Regulierungen in "Vorleistung" getreten, um als Katalysator internationale Abstimmungsprozesse zu beschleunigen.

Dauerhafte nationale Alleingänge strebt die Bundesregierung hingegen im Regelfall nicht an. Unser Ziel ist vielmehr, durch internationale Abstimmung ein globales level-playing-field herzustellen, Ausweichreaktionen zu verhindern und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Finanzplätzen zu vermeiden.

Aufgrund der Vielzahl der Reformenvorhaben, von denen ich nur eine begrenzte Auswahl ansprechen konnte, ist es verständlich, dass manche Branchenvertreter eine Überregulierung befürchten.

Ich versichere Ihnen, die Bundesregierung hat keinerlei Interesse daran, den deutschen Finanzplatz durch eine übermäßige Regulierung zu beeinträchtigen. Wir wollen unseren Standort durch effiziente, transparente und verlässliche Maßnahmen stärken. Dies schafft die Grundvoraussetzungen für wieder wachsendes Vertrauen. Und das Vertrauen, das gut regulierte Finanzplätze genießen, wird sich nach unserer Überzeugung langfristig als Standortvorteil entwickeln.