

Rede zu Protokoll

Donnerstag, 30. Juni 2011

TOP 15: Effektive Regulierung der Finanzmärkte nach der Finanzkrise

Redner: Ralph Brinkhaus MdB (CDU)

Herr Präsident, meine Damen und Herren,

gestern hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion einen Kongress zum Thema „Finanzmarktregulierung nach der Krise – eine Zwischenbilanz“ veranstaltet. Neben der Bundeskanzlerin und dem Bundesfinanzminister haben sich der Bundesbankpräsident, nationale und internationale Aufseher, Banker und Wissenschaftler zu aktuellen Finanzmarktfragen geäußert. Es wurde ausführlich über die Dinge diskutiert, die regulatorisch auf den Weg gebracht worden sind. Es wurde festgestellt, dass die Finanzmarktmaßnahmen von Regierung und Parlament dazu beigetragen haben, dass Deutschland schnell aus der Wirtschaftskrise herausgekommen ist, und es wurden Lücken in der Regulierung aufgezeigt sowie weitere Lösungswege analysiert.

Fazit: Viel getan – meistens das Richtige - aber es gibt auch noch sehr viel zu tun.

Genau darum geht es auch in unserem Entschließungsantrag mit der Überschrift „Effektive Regulierung der Finanzmärkte nach der Finanzkrise“. Zum einen ziehen wir damit eine Bilanz über die seit Bestehen der christlich-liberalen Koalition geleistete Arbeit im Bereich Finanzmarktregulierung. Zum anderen bringen wir aber auch zum Ausdruck, dass trotz aller gelungenen Aktivitäten und Maßnahmen im

Regulierungsbereich noch ein weiter Weg vor uns liegt, um dem Beschluss der G20, dass zukünftig kein Finanzmarkt, kein Finanzmarktakteur und kein Finanzmarktprodukt ohne angemessene Regulierung und Aufsicht sein darf, Realität werden zu lassen.

Im Einzelnen: Generalnorm unseres Handelns ist und war der soeben erwähnte Beschluss der G20 und die Vorgabe in unserem Koalitionsvertrag, dass kein Finanzmarkt, kein Finanzmarktakteur und kein Finanzmarktprodukt ohne angemessene Regulierung und Aufsicht sein darf. Deswegen haben wir in den letzte 18 Monaten folgende Projekte auf den Weg gebracht:

1) Stichwort Fehlervermeidung:

Eine Ursache der Finanzkrise war, dass die Akteure auf dem Finanzmarkt in ihren Instituten falsche Entscheidungen getroffen haben. Nun liegt es im Wesen der Marktwirtschaft, dass in Unternehmen Entscheidungen getroffen werden und dass diese Entscheidungen auch falsch sein können. Wenn aber falsche Entscheidungen dazu führen, dass ein ganzes Wirtschaftssystem gefährdet wird, dann besteht Handlungsbedarf. Aus diesen Gründen haben wir auf nationaler und europäischer Ebene folgende Regulierungsmaßnahmen auf den Weg gebracht, die dazu beitragen sollen, dass auf Institutsebene weniger Fehler gemacht werden:

- Bessere Beaufsichtigung der Ratingagenturen;
- Vermeidung von Fehlanreizen in den institutsinternen Vergütungsstrukturen;
- Verbot bzw. Einschränkung von Leerverkäufen;
- Erhöhte Anforderungen im Bereich der Verbriefungen;

- Weitere Begrenzungen im Bereich der Großkredite.

2) Stichwort Fehlertragfähigkeit:

In der Krise hat sich gezeigt, dass Finanzinstitute nicht stark genug waren, um die Folgen einer falschen Entscheidung zu absorbieren. Deswegen haben wir – im Übrigen zusammen mit unseren europäischen Partnern - Maßnahmen zur Erhöhung der Fehlertragfähigkeit von Instituten eingeführt bzw. werden sie einführen:

- Die Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen an Institute wurden bzw. werden erhöht werden – im Rahmen der Umsetzung der Kapitaladäquanzrichtlinie und in der ab Sommer anstehenden Umsetzung von Basel III;
- Der nicht über Börsen abgewickelte Derivatebereich, der sogenannte OTC-Sektor, wird ab Herbst dieses Jahres grundsätzlich reformiert werden – die entsprechenden europäischen Vorschläge liegen auf dem Tisch;
- Offene Immobilienfonds wurden durch das Anlegerschutzgesetz stabilisiert.

3) Stichwort Finanzaufsicht:

Wir haben aus der Krise aber auch gelernt, dass die Finanzaufsicht nicht in der Lage war, die Fehlentwicklungen rechtzeitig zu benennen und diesen entgegenzusteuern. Das lag nach unserer Analyse zum einen an der Struktur und Organisation der Aufsicht, aber zum anderen auch daran, dass wesentliche Bereiche des Finanzmarktes nicht oder nur

teilweise unter staatlicher Aufsicht standen. Darauf haben wir mit folgenden Regulierungsmaßnahmen reagiert:

- Wir haben die europäischen Aufsichtsstrukturen komplett neu organisiert und dadurch erheblich gestärkt;
- Die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichten wird durch das Umsetzungsgesetz zur Omnibusrichtlinie I, das wir im Herbst verabschieden werden, erheblich intensiviert;
- Einen Vorschlag zur Neuordnung der deutschen Aufsichtsstrukturen wird die Bundesregierung noch im Sommer dieses Jahres vorlegen;
- Bisher nicht regulierte Bereiche, wie zum Beispiel der Bereich der geschlossenen Fonds und Hedgefonds, werden durch das Finanzanlagenvermittlergesetz bzw. durch die Umsetzung der AIFM-Richtlinie erstmals in die Aufsicht einbezogen – beide Maßnahmen werden in den nächsten Monaten abgeschlossen werden.

4) Stichwort geordnete Abwicklung:

Eine wesentliche Erkenntnis der Finanzkrise war, dass uns kein Instrumentarium zur Verfügung stand, um große systemische Finanzinstitute im Insolvenzfall so abzuwickeln, so dass nicht das gesamte Finanzsystem ins Wanken gerät. Dieser Mechanismus ist aber dringend notwendig, denn wir haben auch gesehen, dass trotz aller Regulierungsmaßnahmen nicht verhindert werden kann - und im Übrigen auch gar nicht verhindert werden soll - dass Banken durch unternehmerische Fehlentscheidungen vom Markt verschwinden. Wir haben darauf reagiert – in Deutschland übrigens als eines der ersten

Länder überhaupt – und haben ein Restrukturierungsgesetz für Banken verabschiedet. Dieses Gesetz ist die Blaupause für die Anstrengungen, einen europäischen Restrukturierungsmechanismus für europaweit tätige systemische Banken zu schaffen. Die Koalitionsfraktionen und die Bundesregierung haben hier Pionierarbeit geleistet.

5) Stichwort Verbraucherschutz:

Eine weitere Erkenntnis aus der Finanzkrise war, dass wir im Finanzdienstleistungsbereich Defizite im Bereich des Verbraucherschutzes haben. Wie gesagt, es war eine weitere Erkenntnis und nicht die große Erkenntnis. Ich sage das deswegen, weil ich darauf aufmerksam machen möchte, dass wir aus gutem Grund den Schwerpunkt unserer Regulierungsaktivitäten auf die Systemstabilisierung gelegt haben – die Finanzkrise im Herbst 2008 war in erster Linie eine Systemkrise und keine Verbraucherschutzkrise. Trotzdem konnten wir im Bereich des Verbraucherschutzes in den letzten Monaten signifikante Verbesserungen durchsetzen:

- Im Anlegerschutzgesetz haben wir die Qualität der Anlageberatung im Bankenbereich verbessert;
- Die Verbesserung der Beratungsqualität bei den freien Vermittlern ist Gegenstand des Finanzanlagenvermittlergesetzes, dass wir im Herbst auf den Weg bringen werden;
- Im Rahmen des OGAW-IV-Umsetzungsgesetzes haben wir entsprechend den europäischen Vorgaben die Rechte von Fondsanlegern gestärkt.

Wir verfolgen darüber hinaus mit großem Interesse die Ideen und Konzepte zur Stärkung von nachhaltigen Geldanlagen und sehen daher diesem Teil der Anhörung am Montag mit Spannung entgegen.

Insgesamt haben wir im Bereich Finanzmarktregulierung und Verbraucherschutz in den letzten 18 Monaten acht Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen – das neunte und zehnte sind bereits im parlamentarischen Verfahren. Weitere Vorhaben, wie zum Beispiel die Neuordnung der Finanzaufsicht, werden nach der Sommerpause folgen. Nun ist Quantität alleine kein Erfolgskriterium, aber ich möchte schon darauf hinweisen, dass wir mit dem Restrukturierungsgesetz oder dem Gesetz zur Vorbeugung gegen missbräuchliche Wertpapier- und Derivategeschäfte neue innovative Wege gegangen sind und im positiven Sinne auch im internationalen Vergleich Maßstäbe gesetzt habe.

Wir wissen aber auch, dass das noch nicht reicht, um die Finanzmärkte nachhaltig sicherer und stabiler zu machen – deswegen arbeiten wir intensiv an weiteren von uns als relevant identifizierten Themen.

Eines dieser Themen sind die großen, international vernetzten Finanzinstitute, von denen wir annehmen, dass sie für das gesamte System von Bedeutung sind. Diese Institute beherrschen wir als Regulatoren definitiv noch nicht. Ein Scheitern eines dieser Institute würde erheblichen Schaden verursachen. Letztlich müsste dafür wieder der Steuerzahler gerade stehen. Deswegen ist es wichtig, dass an diese Institute besondere Maßstäbe angelegt werden. Wir begrüßen daher, dass im Rahmen des Basel III-Prozesses von diesen Instituten höhere Eigenkapitalbeträge als von nicht systemrelevanten Instituten

nachgewiesen werden müssen. Wir werden uns dafür einsetzen, dass dies schnell umgesetzt wird. Was noch fehlt – das habe ich bereits erläutert – ist ein Restrukturierungsmechanismus für diese Institute – sozusagen das auf internationale, mindestens aber europäische Ebene erweiterte deutsche Restrukturierungsgesetz.

Wir sehen des Weiteren Handlungsbedarf bei den Ratingagenturen. Sie waren zentraler Bestandteil der Krise. Es ist darüber hinaus bedenklich, dass der gesamte Ratingmarkt im Wesentlichen von drei nicht-europäischen Agenturen beherrscht wird. Die Maßnahmen, die wir bisher zur Regulierung der Ratingagenturen auf den Weg gebracht haben, waren gut und zielführend – sie reichen aber nicht. Weitere Maßnahmen, die darauf abzielen, die Ratingqualität weiter zu verbessern, den Wettbewerb im Ratingmarkt zu stärken sowie zivilrechtliche Haftungsregelungen für Ratingagenturen einzuführen, müssen folgen.

Darüber hinaus haben wir in den letzten Monaten intensiv darüber diskutiert, wie die Finanzmärkte an den Kosten der Krise beteiligt werden können. Die EU-Kommission hat hierzu Untersuchungen durchgeführt und wird Vorschläge erarbeiten. Wir werden die Umsetzung dieser Vorschläge auf europäischer Ebene, wie auch in der Vergangenheit, unterstützen - so lange unterstützen, wie keine originäre EU-Steuer entsteht. Ich möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass es Vertreter der Bundesregierung waren, die dafür gesorgt haben, dass das Thema Finanztransaktionssteuer auf der europäischen Agenda weiter vorangetrieben worden ist.

Zu einer Zwischenbilanz gehört aber auch eine kritische Analyse der Dinge, die noch nicht erreicht worden sind, der Dinge, für die noch keine befriedigenden Lösungen erarbeitet worden sind. Ich möchte an dieser Stelle drei Punkte nennen:

Wir beobachten mit Sorge, dass parallel zur Anhebung der Aufsichts- und Regulierungsstandards Finanzmarktakteure Geschäftstätigkeiten in den nicht oder wenig regulierten Bereich auslagern. Hierzu zählen zum Beispiel die Aktivitäten von Zweckgesellschaften, Geldmarktfonds und Hedge-Fonds. Dabei gilt es zu vermeiden, dass ein großer Teil der Kredit-, Fristen- und Liquiditätsintermediation außerhalb des Bankensektors stattfindet und in diesem Bereich Risiken entstehen, denen gerade mit den umgesetzten Regulierungsmaßnahmen im Bankensektor entgegengewirkt wurde.

Wir sehen, dass es auch nach der Krise Länder gibt, in denen keine oder nur eine schwache Regulierung des Finanzmarktes erfolgt. Es ist eine große Herausforderung, die jeweiligen Regierungen davon zu überzeugen, das nationale Regulierungswerk an internationale Standards anzupassen, um hierdurch die Nutzung von Regulierungsgefällen einzudämmen.

Der dritte Punkt, zu welchem wir noch keine abschließende Lösung anbieten können, ist die Corporate Governance im Finanzdienstleistungsbereich. Dabei geht es nicht nur darum, dass die Kontrollorgane in den Finanzinstituten genügend Sachkenntnis haben, um die Produkte und das Risikoprofil des Unternehmens zu verstehen und gegebenenfalls eingreifen zu können - das lässt sich politisch und aufsichtsrechtlich lösen. Es geht vielmehr darum, dass wir in vielen

Teilen der Finanzdienstleistungsbranche eine andere Unternehmenskultur brauchen. Der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank hat auf unserem Finanzmarktkongress gestern sinngemäß gesagt, dass es kein Geschäft wert sei, der Reputation der Bank zu schaden. Das höre ich wohl und ich würde mich freuen, wenn das ein oder andere Institut dies mehr als in der Vergangenheit beherzigen würde. Und damit meine ich weniger die regional tätigen Banken, bei denen Mitarbeiter und Management mit ihren Kunden im engen Kontakt stehen, im gleichen Dorf wohnen und im gleichen Verein feiern. Die Akteure in der Finanzwirtschaft haben neben ihren Verpflichtungen gegenüber ihren Kapitalgebern auch eine gesellschaftliche Verantwortung. Wenn ich dann aber auf den Konferenzen und Kongressen, auf denen ich zu diesem Thema spreche, sinngemäß Aussagen höre wie „wenn ihr wollt, dass wir etwas nicht tun, dann müsst ihr es explizit verbieten, denn sonst sind wir es unseren Aktionären schuldig, dass wir unser Ergebnis optimieren“, dann ist dies nicht nur sehr kurzfristig gedacht, sondern nachhaltig verantwortungslos. Regulierung wird zum bürokratischen Monster, Regulierung wird nicht funktionieren, solange viele intelligente Menschen ihre Zeit damit verbringen, den ganzen Tag darüber nachzudenken, wie sie diese Regulierung umgehen können. Um dies klarzustellen - dies ist kein Pauschalvorwurf an die Finanzindustrie. Wir wissen, dass dort der überwiegende Teil der Mitarbeiter eine mehr als hervorragende Arbeit leistet – aber der ein oder andere sollte sich schon angesprochen fühlen.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf:

1. bei der effektiven Regulierung der Finanzmärkte weiterhin konsequent und mit Augenmaß vorzugehen und dauerhaft für ein stabileres und widerstandsfähigeres Finanzsystem zu sorgen;
2. die Einhaltung neuer regulatorischer Vorgaben aufgrund bereits beschlossener Reformvorhaben zu überwachen und regelmäßig zu überprüfen, ob die angestrebten Regulierungsziele erreicht werden;
3. sich dafür einzusetzen, dass die auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene noch nicht vollendeten Reformvorhaben zügig abgeschlossen werden; insbesondere die Arbeiten der G20 und des Finanzstabilitätsrates zu den systemrelevanten Instituten sowie zur Regulierung des Schattenbankensystems müssen weiter vorangetrieben werden;
4. sich dafür einzusetzen, dass die bereits verabschiedeten internationalen Beschlüsse zur verstärkten Finanzmarktregulierung in allen beteiligten Staaten vollständig und international konsistent umgesetzt werden, um Wettbewerbsverzerrungen und die Nutzung von Regulierungsgefällen zu vermeiden; dies betrifft unter anderem die Einführung der Beschlüsse des Baseler Ausschusses in weiteren Ländern und die Umsetzung der internationalen Vorgaben zu den Vergütungsstandards;
5. unter Berücksichtigung der seit der Finanzkrise und der Staatsschuldenkrise gewonnenen Erkenntnisse eine umfassende und systematische Folgebewertung der Ursachen für eingetretene und potentielle Instabilitäten der Finanzmärkte vorzunehmen und die bisher umgesetzten und eingeleiteten Regulierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Ergebnisse dieser Folgebewertung zu evaluieren.

Der letzte Punkt ist mir dabei besonders wichtig. Er ist mir deswegen wichtig, weil es fast drei Jahre nach der Finanzkrise ein guter Zeitpunkt ist zurückzuschauen, unter Berücksichtigung von gegebenenfalls neuen Erkenntnissen die eingeleiteten Regulierungsmaßnahmen zu bewerten und die entsprechenden Schlussfolgerungen zu ziehen.

Viel getan, viel erreicht, noch viel zu tun – am besten gemeinsam – gemeinsam mit der Opposition und, was sehr hilfreich wäre, gemeinsam mit der Finanzindustrie. Nehmen Sie das Angebot an!