Deutscher Bundestag **Drucksache 17/12686**

17. Wahlperiode 12. 03. 2013

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Finanzstabilität sichern – Regulierung systemrelevanter Finanzinstitute und des internationalen Schattenbankensystems

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. In diesen Tagen jährt sich der Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Bear Stearns & Co zum fünften Mal. Im März 2008 konnten die aus der Krise Bear Stearns‘ für das gesamte amerikanische und internationale Finanzsystem resultierenden Risiken nur mit Hilfe milliardenschwerer Darlehen der amerikanischen Zentralbank abgewendet werden. Dies war aber nur ein Vorspiel für das, was mit den anschließenden Zusammenbrüchen von Lehman Brothers Holdings Inc. und des Versicherers American International Group, Inc. (AIG) auf die Welt zukam.

   Die Größe und internationale Vernetzung dieser Unternehmen brachten auch zahlreiche europäische Finanzinstitute in Schwierigkeiten und zwangen viele souveräne Staaten dazu, zur Vermeidung noch schwerwiegenderer Folgen für ihre Finanz- und Realmärkte zahlreiche nationale Finanzinstitute unter Inanspruchnahme von Steuergeldern zu unterstützen.

   Bear Stearns & Co, Lehman Brothers Holdings Inc. und AIG stehen exemplarisch für zwei zentrale Ursachen der Finanzkrise: Zum einen sind Finanzinstitute teils so groß und vernetzt, dass ihre ungeordnete Insolvenz nicht nur das gesamte globale Finanzsystem, sondern auch die Realwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen kann (too big to fail). Zum anderen wurde jahrzehntelang die Tatsache vernachlässigt, dass sich aufgrund von Kreditfinanzierungen über das so genannte Schattenbankensystem (SBS) erhebliche Risiken aufbauen und verwirklichen können. Das ist nicht zuletzt der bis zum Ausbruch der globalen Finanzmarktkrise weltweit betriebenen Politik der alleinigen Deregulierung der Finanzmärkte geschuldet.

   Seit 2008 wurden aus den Erkenntnissen der Krise wichtige Lehren gezogen. Zur Sicherung der Finanzstabilität wurde und wird international, in Europa und in Deutschland Schritt für Schritt ein neuer Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte entwickelt. Die Finanzmärkte können einen solchen Rahmen nicht selbst setzen. Noch viel weniger können sie ihn effektiv durchsetzen. Ohne diesen Rahmen werden die Finanzmärkte ihre dienende Funktion für die Realwirtschaft aber nicht erfüllen und damit nicht den unabdingbar erforderlichen gesellschaftlichen Nutzen stiften. Allein die Umsetzung eines von der Regierungskoalition der CDU, CSU und FDP aktiv national gesetzten und international unterstützten Ordnungsrahmens wird dazu beitragen, aus „systemrelevanten Finanzinstituten“ (Systemically Important Financial Institutions – SIFIs) und dem SBS erwachsende Gefahren für die Finanzstabilität und damit für Arbeitsplätze, Wachstum und

Wohlstand zu entschärfen. Deutschland hat deshalb bei vielen Regulierungsvorhaben international und auf europäischer Ebene eine Vorreiterrolle übernommen. Es hat dort, wo dies möglich und sinnvoll war, Reformen auf nationaler Ebene vorzeitig umgesetzt. Aus Sicht des Deutschen Bundestages verdeutlicht dies den hohen Stellenwert, dem das Ziel einer nachhaltigen Sicherung der Finanzstabilität von der Bundesregierung eingeräumt wird. Gleichzeitig setzt sich Deutschland zu Recht und fortgesetzt weltweit dafür ein, dass das von den G20 vereinbarte Ziel, keinen Finanzmarkt, keinen Finanzmarktakteur und kein Finanzprodukt, von dem systemische Risiken ausgehen können, ohne angemessene Regulierung zulassen, mit Leben erfüllt wird. Falsche ökonomische Anreize wie das sog. moral hazard gehören abgeschafft, gleichzeitig muss dem marktwirtschaftlichen Haftungsprinzip wieder Geltung verschafft werden – auch und gerade für die Gläubiger und Anteilseigner von großen und vernetzten Finanzinstituten.

2. Regulierung systemisch relevanter Finanzinstitute (SIFIs)

Auf ihrem Gipfel in Seoul Ende 2010 haben die G20 Empfehlungen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zur signifikanten Verbesserung und Erhöhung des aufsichtsrechtlich vorgeschriebenen Eigenkapitals unterstützt. Diese „Basel-III“-Reformen stellen einen wichtigen Schritt dar auf dem Weg zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit aller Banken. Die hierbei beschlossene Erhöhung des harten Eigenkapitals von derzeit 2 Prozent auf 4,5 Prozent sowie einem Kapitalerhaltungspuffer von weiteren 2,5 Prozent bis 2019, der Aufbau antizyklischer Kapitalpuffer, bessere aufsichtsrechtliche Standards, die Einführung einer Verschuldungsobergrenze sowie neue Liquiditätsvorgaben werden die Risikotragfähigkeit der Institute erhöhen und systemisch riskantes Verhalten, wie es z. B. aus zu kurzfristigen Refinanzierungen resultiert, deutlich verteuern. Die zeitnahe Umsetzung von Basel III ist Kernprojekt der europäischen Bankenregulierung.

Großen Banken, deren Schieflage das gesamte globale Finanzsystem in Mitleidenschaft ziehen könnte, werden zusätzliche, über Basel III hinausgehende Anforderungen auferlegt:

Im Rahmen der G20-Arbeiten zur Regulierung der SIFIs wird es u. a. für global systemrelevante Banken besondere Kapitalaufschläge geben. Zur Identifizierung dieser Institute hat das von den G20 hierzu beauftragte Financial Stability Board (FSB) im November 2012 eine aktualisierte Liste von 28 global systemrelevanten Banken veröffentlicht, die zusätzlichen Kapitalanforderungen in Höhe von 1 bis 2,5 Prozent an hartem Eigenkapital unterworfen werden. Ziel ist es, dass die Banken ihre Systemrelevanz bzw. die damit verbundenen Risiken dauerhaft kritisch überprüfen und diese nicht noch weiter erhöhen. Im November 2014 wird es eine endgültige Liste mit institutsspezifischen Kapitalzuschlägen geben, die dann ab 2016 bis 2019 zu implementieren sind.

In Deutschland wurde schon im August 2012 vorgesorgt: Der von der Bundesregierung verabschiedete Gesetzentwurf zur Umsetzung des europäischen CRD-IV-Pakets (CRD = Capital Requirements Directive) enthält bereits eine Vorschrift, die einen Kapitalzuschlag für global systemrelevante Finanzinstitute zulässt. Im CRD-IV-Paket findet sich ein Puffer für global systemrelevante Finanzinstitute.

Gleichzeitig ist sich Deutschland mit seinen internationalen Partnern darüber einig, dass – als zweiter wichtiger Ansatz zur Lösung der „Too-big-to-fail“-Problematik – Regeln zur geordneten und damit system- und steuerzahlerschonenden Abwicklung auch großer, komplexer Banken geschaffen werden müssen. Auch hier sind wir vorausgegangen: Das bereits 2011 verabschiedete Restrukturierungsgesetz hat klare Regeln für die Sanierung oder

Abwicklung konkursgefährdeter großer Banken eingeführt; dabei beteiligt ein durch Ex-ante-Beiträge der Banken finanzierter Restrukturierungsfonds die Finanzwirtschaft an den Kosten der Krise.

Im Februar 2013 hat die Bundesregierung mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen ein weiteres wichtiges Maßnahmenpaket auf den Weg gebracht. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erhält damit wichtige präventive Befugnisse bei der Sanierungs- und Abwicklungsplanung. Zusätzlich werden große Banken verpflichtet, Handels- und Kundengeschäft funktional zu trennen (Trennbanken-Konzept). Im Krisenfall kann damit das nicht kundenbezogene Handelsgeschäft leichter abgespalten und abgewickelt werden.

Mit nationalen Initiativen voranzugehen reicht aber nicht. Aus Sicht des Deutschen Bundestages ist angesichts grenzüberschreitender, globaler Finanzmärkte unerlässlich, diese nationalen Initiativen durch international abgestimmte Regelungen zu ergänzen. Deutschland hat sich früh und intensiv für international abgestimmte Regelungen eingesetzt. Ende 2011 haben schließlich auch die G20 grundlegende Prinzipien für die Ausgestaltung von Abwicklungsregelungen beschlossen (Key Attributes of Effective Resolution Regimes), die Instrumente zur Abwicklungsplanung, Gläubigerbeteiligung und internationalen Zusammenarbeit vorsehen. Das deutsche Restrukturierungsgesetz dient als Blaupause für den derzeit auf europäischer Ebene verhandelten Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, der bis Ende 2014 umgesetzt werden soll und wichtige Instrumente zur geordneten Abwicklung bestandsgefährdeter Banken enthält (u. a. Errichtung einer Brückenbank, vollständige oder teilweise Veräußerung, zwangsweise Wandlung von Fremd- in Eigenkapital), ebenso wie zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung und zur Errichtung nationaler, aus Ex-ante-Beiträgen der Institute finanzierter Abwicklungsfonds. Zentral ist hierbei, dass zunächst Anteilseigner und Gläubiger Verluste tragen müssen und nationale Abwicklungsfonds – vorab finanziert nach dem Vorbild des deutschen Restrukturierungsfonds durch Bankenbeiträge – nachrangig hierzu herangezogen werden.

Reformen zur verbesserten Regulierung systemrelevanter Finanzunternehmen dürfen sich allerdings nicht auf Banken beschränken: Dementsprechend hat die Internationale Vereinigung von Versicherungsaufsehern (IAIS) bereits 2011 – angelehnt an die Arbeiten zu Banken-SIFIs – damit begonnen, eine Methodologie zur Identifizierung global systemrelevanter Versicherungen zu entwickeln, die den Besonderheiten der gegenüber Banken unterschiedlichen Geschäftsmodelle Rechnung trägt. Parallel hierzu arbeitet die IAIS an Empfehlungen für adäquate Regulierungsmaßnahmen und eine verbesserte Aufsicht (Verbesserung der Verlusttragfähigkeit und Abwickelbarkeit, Abtrennung des Nichtversicherungsgeschäfts). Im April 2013 sollen Methodologie, Regulierungsempfehlungen und eine erste Liste global-systemrelevanter Versicherer veröffentlicht werden, eine finale Liste soll bis Ende 2014 folgen.

Schließlich sind auch Risiken aus Aktivitäten anderer systemrelevanter Finanzmarktinstitute als Banken und Versicherungsunternehmen (z. B. Geldmarktfonds, Hedgefonds, Wertpapierunternehmen – Broker/Dealer) angemessen zu erfassen, zu überwachen und erforderlichenfalls zu regulieren. Das FSB wird bis Ende 2013 eine Methodologie zur Entwicklung geeigneter Kriterien zur Identifizierung auch dieser „sonstigen“ SIFIs vorlegen.

3. Erfassung und Begrenzung systemischer Risiken des Schattenbankensystems

   Durch Kreditfinanzierungen über das „Schattenbankensystem“ können sich erhebliche Risiken aufbauen und zur Bedrohung sowohl der Finanzmärkte insgesamt als auch der Realwirtschaft werden. Das weltweite Volumen von Kreditfinanzierungen unter Beteiligung von Aktivitäten und Akteuren außerhalb des „traditonellen“ Bankensektors (u. a. Geldmarktfonds, Finanzierungs- und Zweckgesellschaften, Kreditversicherer, Hedgefonds, aber auch Aktivitäten, wie Verbriefungen, Wertpapierleihen und Wertpapierpensionsgeschäfte – Repos) hat sich einer im November 2012 veröffentlichten FSB-Untersuchung zufolge zwischen 2002 und 2007 auf ca. 62 Bio. US-Dollar in etwa verdoppelt; nach einem leichten Rückgang 2008 ist es bis Ende 2011 weiter auf rd. 67 Bio. US-Dollar angewachsen. Dies entspricht etwa 25 Prozent des gesamten Finanzsystems.

   In Deutschland ist der Schattenbanksektor zwar relativ klein. Es gehen von ihm derzeit nur geringe Risiken aus (so der Finanzstabilitätsbericht 2012 der Deutschen Bundesbank). Die von globalen Schattenbankaktivitäten ausgehenden Risiken sind aber auch für die Finanzstabilität in Deutschland bedeutsam, da deutsche Finanzinstitute eng mit dem globalen SBS verknüpft sind. Darüber hinaus ist das SBS eine wichtige Quelle zur Refinanzierung auch deutscher Banken. Der Deutsche Bundestag betrachtet es deshalb als zentrale Aufgabe der internationalen, europäischen und deutschen Finanzmarktpolitik, auch Unternehmen und Aktivitäten dieses SBS effektiv zu erfassen, zu regulieren und zu überwachen. Keinesfalls dürfen strengere Regulierungsanforderungen, wie sie derzeit z. B. im Zuge der Umsetzung von „Basel III“ eingeführt werden, Anreize zu Verlagerungen von Finanzierungsaktivitäten in inadäquat regulierte Marktbereiche schaffen.

   Das von den G20-Staats- und -Regierungschefs mit der Entwicklung von Vorschlägen zur Verbesserung der Beaufsichtigung und Regulierung des SBS beauftragte FSB hat deshalb im November 2012 erste konkrete Regulierungsempfehlungen vorgelegt, die sich insbesondere auf Folgendes beziehen:

   – eine verbesserte Regulierung von Geldmarktfonds: Das FSB unterstützt die von der IOSCO (International Organization of Securities Commissions) als Standardsetzerin im Wertpapierbereich erarbeiteten Empfehlungen zu Geldmarktfonds, die insbesondere vorschlagen, Fonds, die ihren Investoren feste Rückkaufswerte zusagen (Constant net asset value – CNAV – Funds) in Fonds mit variablen, marktpreisabhängigen Anteilswerten umzuwandeln, zumindest aber obligatorische Sicherheitsmaßnahmen (Safeguards) einzuführen, die den Wirkungen nach eine der Bankenregulierung äquivalente Regulierung sicherstellen. In Deutschland werden CNAV-Fonds bereits heute nicht zugelassen.

   – Risiken aus Aktivitäten anderer Schattenbankakteure (z. B. Hedgefonds, Finanzierungs- und Zweckgesellschaften, Kreditversicherer, Wertpapierhändler) sollen national identifiziert und über ein bis zum G20-Gipfel im September 2013 auszuarbeitendes Rahmenwerk über internationale „peer reviews“ überprüfbar reguliert werden.

   – Mit Blick auf die Märkte für besicherte Finanzierungen (die über Wertpapieranleihen, Wertpapierpensionsgeschäfte – Repurchase Agreements/Repos – und Finanzderivate erheblich zum SBS beitragen) empfiehlt das FSB weitere Arbeiten zur Verbesserung von Transparenz, Marktstrukturen und Mindestregulierungsstandards.

– Der vom FSB mit der Überprüfung des Regulierungsbedarfs im Bankensektor beauftragte Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) wird bei der bis Mitte 2013 anstehenden Überarbeitung der Baseler Leitlinien zu Großkreditgrenzen und der Regelungen zur Beteiligung von Banken an Fonds Risiken des SBS besonders berücksichtigen.

In Europa hat die Europäische Kommission nach ihrem im März 2012 veröffentlichten „Grünbuch Schattenbankenwesen“ ein weiteres, speziell auf Geldmarkt- und sonstige Investmentfonds (d. h. auf eine Überarbeitung der OGAW-Richtlinie) ausgerichtetes Konsultationsverfahren durchgeführt und entsprechende Legislativ-Initiativen für das erste Quartal 2013 angekündigt.

Nach Einschätzung der Europäischen Kommission umfasst das seit Beginn der Krise überarbeitete System der europäischen Finanzmarktregulierung allerdings auch heute schon wesentliche Elemente des Schattenbankensektors (z. B. Regulierung von Hedgefonds-Managern durch die AIFM-Richtlinie 2011/61/EU, bestimmter Fonds durch OGAW, Verbriefungen durch die Capital Requirements Directive – CRD).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung vor diesem Hintergrund auf,

1. sich im Rahmen der EU-Verhandlungen zur Abwicklungsrichtlinie weiter für die Schaffung nationaler Abwicklungsfonds entsprechend dem Restrukturierungsfonds einzusetzen, die durch Beiträge des Bankensektors vorzufinanzieren sind. Anteilseigner und Gläubiger sollen an Verlusten vorrangig beteiligt werden. Das Bail-in-Instrument sollte schon ab 2015 und nicht erst ab 2018 in allen Mitgliedstaaten verbindlich werden;

2. sich auf europäischer Ebene für eine zügige Vorlage der angekündigten Legislativvorschläge auf Basis der Liikanen-Empfehlungen einzusetzen und anschließende europäische Verhandlungen auf Grundlage der deutschen Gesetzesvorschläge aktiv mitzugestalten;

3. die FSB-Arbeiten zur Entwicklung ehrgeiziger Empfehlungen zur Regulierung des SBS weiter mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterstützen. Zum G20-Gipfel in St. Petersburg sollten ehrgeizige Vorschläge zur weltweiten Beaufsichtigung und Regulierung aller Schattenbankunternehmen und -aktivitäten vorgelegt werden – möglichst in Form international verbindlicher, überprüfbarer Standards. Nur so kann internationaler Regulierungsarbitrage wirkungsvoll und dauerhaft entgegengetreten werden. Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung – auch über den G20-Gipfel im September 2013 hinaus – für eine deutlich verbesserte Erfassung typischer Transaktionen des SBS wie Wertpapieranleihen und Repogeschäfte einsetzen (z. B. durch Einrichtung zentraler Datenbanken zumindest auf EU-Ebene);

4. sich dafür einzusetzen, dass die Empfehlungen von IOSCO und FSB zur Umwandlung bzw. strengeren Regulierung von Geldmarktfonds mit stabilen Anteilswerten (CNAV-Fonds) sowohl EU-weit als auch international schnellstmöglich umgesetzt werden. Sie sollte sich für eine EU-weite kohärente Regelung einsetzen und hierbei für eine Regelung plädieren, die nur Geldmarktfonds mit variablen, marktpreisabhängigen Anteilswerten erlaubt;

5. sich dafür einzusetzen, dass die in der EU und den USA eingeführte Beteiligung der Herausgeber verbriefter Produkte an den verbrieften Risiken (sog. Selbstbehalte), wie bereits auf dem G20-Gipfel in Pittsburgh beschlossen, zügig weltweit umgesetzt und dabei möglichst höher veranschlagt werden als – wie derzeit – international üblich mit 5 Prozent. Im Lichte der internationalen Entwicklung und der Situation an den Märkten sollte die Bundes-

regierung prüfen, ob auf internationaler Basis ein noch höherer Eigenanteil sinnvoll ist, und in diesem Fall hierauf hinwirken;

6. die FSB-Arbeiten zur Identifizierung von Fehlanreizen aus impliziten Staatsgarantien gerade auch in Bezug auf potenziell systemrelevante Schattenbankakteure zügig und mit größtmöglicher Unterstützung der Bundesregierung fortzusetzen.

Berlin, den 12. März 2013

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333