

## Mehr Markt und mehr Staat – für stabile Finanzmärkte

Fraktionsbeschluss 15. Juli 2010

Auf den Finanzmärkten gelten immer noch weitgehend dieselben Regeln, die zur Krise geführt haben. Starke Worte zahlreicher Regierungschefs und wohlklingende Gipfelerklärungen können darüber nicht hinweg täuschen.

„Kein Produkt, keine Region und kein Akteur außerhalb der Aufsicht“, hieß es beim G20-Treffen in Washington im November 2008. Doch bis heute sind billionenschwere Märkte für Derivate wie Kreditversicherungen (Credit Default Swaps) nicht nur unbeaufsichtigt, sondern auch nach wie vor völlig intransparent; gleiches gilt für Hedgefonds. Auch an den Krisenkosten sind die Banken weitgehend unbeteiligt.

Steuerflucht? Bis heute möglich. Regulierungs-oasen? Noch immer nicht ausgetrocknet. Auch die Marktmacht der drei großen Ratingagenturen mit ihrem beispiellosen Missbrauchspotential ist bis heute ungebrochen. Und noch immer wird in schwindelerregender Höhe Geld mit volkswirtschaftlich unproduktiven, intransparenten Produkten verdient. Nach wie vor gibt es gigantisch große Banken und Fonds, deren Rettung oder auch nur Abwicklung ohne Panikreaktion an den Märkten und gefährliche Ansteckungseffekte unmöglich ist. Und nach wie vor steht eine wirkliche juristische und politische Aufarbeitung der Krise aus.

Dabei wurden in dieser Finanzkrise schon **unvorstellbare Summen an Vermögen vernichtet**: Allein die Banken-Abschreibungen auf faule Wertpapiere schätzt der Internationale Währungsfonds (IWF) weltweit auf rd. US\$ 2.300 Milliarden<sup>1</sup>. Deutsche Banken sind davon besonders stark betroffen: Obwohl Deutschland nur einen Anteil von etwa 29% an der Wirtschaftsleistung der Eurozone hat, entfallen auf deutsche Banken mit 224 Mrd. EUR fast die Hälfte der Abschreibungen in der Eurozone. Der Grund dafür: Wie keine andere Investorengruppe haben sich – unter den Augen der Finanzaufsicht - deutsche Banken mit wertlosen Schrottpapieren vollgesogen. Die realwirtschaftliche Finanzierung von Innovationen, Investitionen und Arbeitsplätzen blieb bei der Gier nach und beim Wetten auf Rendite schlicht auf der Strecke.

Die genauen Kosten der Bankenrettung für die deutschen SteuerzahlerInnen werden wir erst in Jahrzehnten wissen. Doch schon 2009 machte der Finanzmarktfonds einen Verlust von 4,26 Mrd. Euro. Die rd. 140 Mrd. EUR Garantien für angeschlagene Banken<sup>2</sup> sind der Rahmen, wie über die Jahre der Bundeshalt belastet werden könnte. Die Übernahme privater Bankschulden durch den Staat und seine Bürgerinnen und Bürger läutete jüngst die nächste Krisenrunde ein: staatliche Schuldenkrisen.

Die Frage, warum eigentlich ausgerechnet **deutsche Banken besonders stark von der globalen Finanzkrise betroffen** sind, führt zu unangenehmen Antworten: Zum einen waren bei uns die Regeln in vielen Fällen besonders schlecht und die Finanzaufsicht besonders blind. Zum anderen hat das etwas mit einer unausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung zu tun. Die hohen deutschen **Exportüberschüsse** bedeuten die Anlage inländischer Ersparnisse im Ausland (Nettokapitalexporte). In Deutschland werden Kapitalexporte traditionell über das Bankensystem abgewickelt. In der Spitze hielten deutsche Banken im Jahr 2008 eine Nettoauslandsposition von rd. 1.500 Milliarden Euro (=rd. 60% des BIP). Bei anhaltend hohen Nettokapitalexporten steigt das Risiko, dass das Kapital eines „Produzentenlandes“ wie Deutschland keine nachhaltigen realwirtschaftlichen Anlagemöglichkeiten in den „Konsumentenländern“ wie etwa den USA mehr findet und deshalb zunehmend in Vermögenswerte zweifelhafter Bonität fließt. So geschehen bei den deutschen Banken, die rd. 300 Mrd. EUR in US-Verbriefungen minderer Qualität investierten und damit weltweit zu den größten Abnehmern solcher Produkte gehörten. Wirkliche Stabilität im Finanzmarkt ist daher nur erreichbar, wenn **außenwirtschaftliche Ungleichgewichte** vermieden werden. Doch die Bundesregierung setzt weiter auf ein exportfixiertes **Wachstumsmodell**, das den Binnenmarkt vernachlässigt.

1 IMF (2010): Global Financial Stability Report, April 2010, Kapitel 1

2 vgl. <http://soffin.de/de/soffin/leistungen/massnahmen-aktuell/index.html>

## So kann's nicht weiter gehen!

Bündnis 90/ Die Grünen stemmen sich diesem „Weiter so!“ des globalen Regulierungsversagens entgegen. Wir setzen uns für eine konsequente Antwort auf alle drei globalen Krisen ein: Die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Klima- und Biodiversitätskrise sowie die Armuts- und Verteilungskrise zeigen, dass unser Wirtschaftsmodell gescheitert ist, weil es an vielen Stellen mehr Werte vernichtet als schafft, weil es an den Bedürfnissen der Menschen vorbei produziert, weil es ökologisch, ökonomisch und sozial nicht zukunftsfähig ist.

Wer in der Sackgasse steckt, muss wenden, bevor er wieder Gas geben kann. Der **Grüne New Deal** steht für eine solche grundlegende Transformation, die die Finanzmärkte vom Kopf wieder auf die Füße stellt, nämlich in den Dienst einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung, an der alle Menschen teilhaben können.

## Grünes Leitbild einer Finanzmarktordnung

Wir wollen, dass die Finanzmärkte wieder echte und funktionierende Märkte werden. Unternehmerisches Handeln, Verantwortung und die Möglichkeit des Scheiterns gehören dazu. Deswegen wollen wir „**Mehr Markt**“. Ohne staatliche Regelsetzung und eine bessere Aufsicht ist das nicht möglich. Deswegen brauchen wir auch „**Mehr Staat**“. Ebenso wie beim Markt verstehen wir dieses „Mehr“ in einem qualitativen Sinn.

Menschen können und sollen **Risiken eingehen**, in dem Maß, wie sie sie verstehen und tragen können. Wir brauchen **Unternehmertum** und deshalb für unternehmerische Investitionen und Innovationen auch die nötige Finanzierung. Unser Leitbild ist daher nicht das Verbot aller Risiken. Die **Aufgabe der Finanzmärkte** ist gerade, mit vorhandenen Risiken umzugehen, sie dorthin zu lenken, wo Investoren diese Risiken besser tragen können als derjenige, der sie ursprünglich hat. Wer wollte auch Versicherungen abschaffen? **Spekulation** als bewusste Übernahme von Risiken hat deshalb eine ökonomisch sinnvolle Funktion – solange klare Regeln gelten, Ansteckungsgefahren zwischen den Märkten verhindert und die Verluste nicht sozialisiert werden. Warum sollte man Unternehmen verwehren, sich gegen Wechselkurschwankungen abzusichern? Und dennoch: Es gibt genug Finanzprodukte, die keine Daseinsberechtigung haben und deswegen verboten gehören. Niemand braucht eine Option auf eine Option auf eine Option.

Nötig ist ein im Vergleich zu heute kleineres, einfacheres, vielfältigeres, langfristiger orientiertes, dezentraler organisiertes und damit stabileres Finanzsystem. Niemand braucht ein Volumen von Währungstransaktionen, das 70 mal größer ist als das Volumen des Güter- und Dienstleistungsaustauschs zwischen den Staaten, niemand billionenschwere intransparente Derivatemärkte.

Unser **Leitbild** ist ein Finanzmarkt mit kleineren Banken, Fonds und Versicherungen mit einer Vielfalt an Geschäftsmodellen und einer hohen Wettbewerbsintensität. Natürlich sind für die Exportwirtschaft auch größere Institute als die regionale Sparkasse notwendig, die in der Lage sind, Unternehmen ins Ausland zu begleiten, Risiken des Außenhandels zu versichern und transnationale Projekte zu finanzieren.

Doch niemand braucht das **Finanzsystem von heute**, das ähnlich eintönig, fragil und risikofähig ist wie Monokulturen in der Landwirtschaft. Niemand braucht Institute in der Größenordnung einer Citibank mit ihren 2.400 Töchtern oder einer Deutschen Bank mit ihrer Bilanzsumme von 1,4 Billionen Euro und ihren Hunderte von Töchtern und Enkeln. Diese Banken sind „too big to fail“ - ohne Panikreaktionen an den Märkten sind diese Banken im Fall von Schiefslagen nicht abwickelbar.

Wir setzen dem das Bild eines ökologisch intakten **Mischwaldes** entgegen: Wenn eine Eiche fault und umfällt, steht der Fortbestand des Waldes außer Frage. Übertragen auf die Finanzmärkte heißt das: Jedes Institut, jeder Fonds muss pleite gehen können, ohne die **Finanzmarktstabilität** zu gefährden.

Die Entwicklungen am Finanzmarkt vollziehen sich nach unserem Leitbild langsamer als bisher, und der neue **Finanzmarkt wird weniger aufregend sein**. Die Aussage von Paul Volcker, einst Chef der US-Notenbank und Berater von US-Präsident Obama, wonach die einzige sinnvolle Innovation am Finanzmarkt in den letzten Jahrzehnten der Geldautomat sei, hinterfragt zu Recht den Wert vieler komplexer Finanzinstrumente. Die Geschichte der Finanzkrisen zeigt, dass immer wieder komplexe Finanzprodukte im Kern der Versuch waren, Verschuldung zu verschleiern.

In einer Welt unterschiedlicher Regierungssysteme mit verschiedenen Wahlkampfzyklen, die eine extrem starke und einflussreiche Bankenlobby für ihre finanziellen Interessen zu nutzen weiß, ist die Bedingung globaler Harmonisierung ein Rezept für schwache oder gar keine Regeln. Das ist der Grund, warum G20 und die Bundesregierung mit ihrem Dringen auf global abgestimmte Reformen in der Sackgasse stecken. So lange Global Governance in diesem Bereich nicht richtig funktioniert, muss **Europa mit eigenen Regeln** für einen stabilen europäischen Finanzmarkt vorangehen. Auf die Regulierungszweifler zu warten, wäre verantwortungslos.

Europa kann gestärkt aus der Krise hervorgehen. Dann werden Stabilität im Finanzmarkt und die Verfügbarkeit von finanzierbaren Krediten für Innovationen und Wachstum zum Standortvorteil des EU-Binnenmarkts.

Nach grünem Leitbild spielt **unternehmerisches Handeln im Finanzmarkt** wieder eine wichtige Rolle. Viel zu stark wurde bis zur Krise auf die Überlegenheit mathematischer Modelle und quantitativ-statistischer Verfahren zu Risikomessungen vertraut. Etliche Aufseher, Manager und Verwaltungsräte vertrauten lieber blind den Noten der Ratingagenturen, als sich die Mühe zu machen, die zugrundeliegenden Geschäfte in ihrem Sinn, realen Risikogehalt und ihrer Funktionsweise nachzuvollziehen. Stimmt Rendite und Rating, verschloss man die Augen und schaltete den gesunden Menschenverstand aus.

Grüne Finanzmarktpolitik ist skeptisch gegenüber dem, was **Finanzaufsicht** leisten kann: Wenige, im Verhältnis zu den Gehältern in der Finanzbranche schlecht bezahlte, Finanzaufseher können mit den Großbanken und Fonds kaum mithalten. Daher wollen wir dafür sorgen, dass zum einen die Finanzaufsicht besser ausgestattet ist für ihre Aufgaben. Gleichzeitig sollte aber ein Versagen der Finanzaufsicht nie wieder solch dramatische Auswirkungen haben können. Nötig ist es daher, **Marktstrukturen** zu schaffen, in denen die Stabilität der Märkte nicht allein von der Qualität der Finanzaufsicht abhängt, sondern durch „Mehr Markt“ selbst erzeugt, gestützt und gesichert wird.

Wir fordern eine gesetzliche **Frauen-Quote** in der bisher von Männern dominierten Finanz- und Finanzaufsichtswelt. Das ist eine Frage von Gerechtigkeit, aber auch im Interesse der Finanzmarktstabilität. Ob Frauen per se besser mit Geld umgehen, ist ungeklärt, aber die Einbeziehung möglichst vielfältiger Erfahrungen und Sichtweisen sind auch für das Finanzwesen richtig und sinnvoll. Und nicht zuletzt muss das old-boys-Network durchbrochen werden, das sich nur aus sich selbst rekrutiert, um eine effizientere Kontrolle herzustellen

Wir Grünen stehen für eine Marktorganisation, die die **Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher** in den Mittelpunkt rückt – dafür sind Märkte da. Dies zwingt zu neuen und anderen Regeln am Finanzmarkt, zu einem Ende der provisionsorientierten Fehlberatung, zum Verbot unverständlicher Produkte im Retailbereich, zu einer Zuständigkeit der Finanzaufsicht auch für Fragen des Verbraucherschutzes. Diese Positionen haben wir an anderer Stelle formuliert<sup>3</sup>.

## Zentrale Projekte Grüner Finanzmarktpolitik

- Mit einer **Größenbremse für Banken** geben wir eine Antwort auf die „too big to fail“-Problematik: Mit steigender Institutsgröße soll mehr Eigenkapital und mehr Liquidität vorgehalten werden.
- Die **Schuldenbremse für Banken** zwingt zu deutlich mehr Eigenkapital und stabilisiert so den Finanzmarkt. Hier muss Deutschland vorangehen.
- Eine **starke Aufsicht** soll zukünftig auf Augenhöhe mit der Branche sein und den politischen Auftrag wie die Ressourcen haben, um präventiv einzugreifen.
- Jede Bank muss schon jetzt so strukturiert sein, dass sie im Ernstfall ohne Steuerzahlergeld gerettet oder abgewickelt werden kann (**Banken-Testament**).

<sup>3</sup> vgl. bspw. Reader „Anlegerfreundlich, ökologisch und stabil – Grüne Beiträge zur Finanzmarktpolitik“, April 2010; Antrag „Schutz der Anlegerinnen und Anleger bei Zertifikaten stärken“, BT-Drs. 16/5290; Antrag „Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten stärken“, BT-Drs. 16/11205 ; Antrag „Grauen Kapitalmarkt durch einheitliches Anlegerschutzniveau überwinden“, BT-Drs 16/13402

- Wir wollen durch eine **konsequente parlamentarische und juristische Aufarbeitung der Finanzkrise** sicherstellen, dass die Verursacher zur Verantwortung gezogen werden und wir aus den vergangenen Fehlern lernen.
- Wir wollen den **Finanz-Lobbyismus eindämmen**.

## Mehr Markt ...

Der Finanzmarkt ist an vielen Stellen kein Markt mit funktionierenden Wettbewerbsprozessen. Wo bspw. fünf Großbanken Billiardensummen an Derivaten miteinander handeln, fehlt Wettbewerb und Stabilität, weil sich die Risiken konzentrieren. Auch der Markt für Börsengänge, Kapitalerhöhungen oder Übernahmen wird von einer Handvoll Investmentbanken, dominiert. Selbst Josef Ackermann spricht von „oligopolistischen Strukturen“ im „Global Banking“. Den weltweiten Marktanteil seiner eigenen Bank im Devisenhandel beziffert Ackermann auf 22%<sup>4</sup>. In der EU erreichen die fünf größten Banken in 19 der 27 Mitgliedstaaten einen Marktanteil von über 50%, in den USA von über 40%<sup>5</sup>.

Viel zu stark gelingt es so den Finanzinstituten, große Teile der gesellschaftlichen Wertschöpfung zu vereinnahmen. So fallen die Erträge großer Entwicklungen nicht mehr bei den Entwicklern und Produzenten an, sondern bei Fondsmanagern in wenigen Finanzplätzen. Wir Grünen fordern daher eine **Renaissance der Wettbewerbspolitik** am Finanzplatz, die den Wettbewerb sichert und Marktmacht verhindert. Nicht erst bei konkretem Missbrauch, sondern schon bei der Entstehung von Marktmacht muss wettbewerbspolitisch eingegriffen werden. Auch wegen der „too big to fail“-Problematik.

Alle Marktkonzentrationen, die Auswirkungen auf den europäischen Binnenmarkt haben, müssen von europäischen Wettbewerbshütern bekämpft werden, unabhängig davon, wo der Stammsitz der Unternehmen ist.

Wir fordern daher für Deutschland ein spezielles **Entflechtungsgesetz für die Finanzbranche**, das in letzter Konsequenz die Option einer **Zerschlagung von Instituten** beinhalten sollte. Diese Option ist nur dann nötig, wenn die anderen Maßnahmen nicht sicherstellen können, dass eine Bank insolvent gehen kann. Die betriebswirtschaftlich optimale Größe einer Bank dürfte deutlich unter der Größe heutiger Großbanken liegen. Politisch lässt sich eine solche Größe nicht festlegen. Offensichtlich ist aber: wenn beispielsweise Bayern für mindestens die Hälfte der 200 Milliarden Euro einstehen muss, die die BayernLB im Rahmen der Gewährträgerhaftung aufgehäuft hat, ist ein 40-Mrd.-Landeshaushalt damit völlig überfordert.

Für Bankkunden ist wichtig, ob die **Einlagensicherung** groß genug ist, um ihr Geld bei einer Bank zu sichern. Ist das nicht der Fall, muss die Bank kleiner werden oder die Einlagensicherung – finanziert durch diese Bank – größer. Auch dadurch verteuert sich die Größe einer Bank.

Die Gewinne im Finanzsektor sind wegen der oligopolistischen Strukturen und auf Grund der steigenden Skalenerträge hoch. Daher ist eine **Sondersteuer auf Gewinne** im Finanzsektor gerechtfertigt.

Wenn große Finanzinstitute eine staatliche Rettungsgarantie haben, funktioniert die Marktwirtschaft nicht. Bürgerinnen und Bürger werden so zwangsweise zu Bürgen und Versicherern ohne Prämienzahlung (so genannte „too big to fail“-Problematik).

Deswegen muss jedes Finanzinstitut insolvent gehen können, ohne dass Ansteckungseffekte und Panikreaktionen zu befürchten wären. Es darf keine systemrelevanten Banken mehr geben. Wir brauchen dafür ein **Insolvenzrecht für Finanzinstitute**.

Zudem fordern wir mit der **Größe einer Bank deutlich steigende Liquiditäts- und Eigenkapitalvorschriften**. Größe soll teurer werden als heute. So wollen wir bei den systemrelevanten Banken einen starken Anreiz setzen, nicht weiter zu wachsen bzw. zu schrumpfen und sich in kleinere, weniger gefährliche Einheiten zu zerlegen<sup>6</sup>. Gleichzeitig ist mit kleineren und weniger globalisierten Banken ein Dilemma lösbar: Demokratisch legitimierte Politik kann nicht so globalisiert sein wie die Finanzmärkte. So lange

<sup>4</sup> vgl. Handelsblatt, 22. Februar 2010 „Ackermann fordert mehr Wettbewerb unter Banken“

<sup>5</sup> vgl. Deutsche Bank Research (12/2009): Globale Bankentrends nach der Krise

<sup>6</sup> vgl. hierzu Nouriel Roubini im Handelsblatt vom 10. Mai 2010 „Die Banken müssen sich selbst zerschlagen“

Global Governance vielfach kaum praktikabel ist, ist die indirekte Größenbeschränkung der Banken auch durch ihre dadurch abnehmende globale Ausrichtung gerechtfertigt. Kleinere Banken sind leichter zu regulieren als Global Player.

Die **Passivseite** der Banken (also ihre eigene Finanzierung) wollen wir mittels geeigneter Volumengrenzen **kleinteilig strukturieren**, so dass der Zusammenbruch einer einzelnen Bank andere Banken nur marginal betrifft.

Wir wollen das **Haftungsprinzip im Finanzmarkt** wieder in Kraft setzen. Nur dann wird die erforderliche Disziplinierung von Risikoexzessen durch den Markt, die wirksamer als jede Finanzaufsicht ist, gelingen. Nur wenn Eigen- und Fremdkapitalgeber den Verlust ihres Einsatzes fürchten müssen, werden zu riskante aber renditeträchtige Geschäftsmodelle nicht mehr finanzierbar sein. Bisher hatten Gläubiger von Banken nichts zu fürchten, wenn das Finanzinstitut nur groß genug und damit systemrelevant war. Nur im Fall Lehman mussten Gläubiger einer insolventen Großbank zahlen.

Wir fordern daher im Rahmen eines EU-Insolvenzrechts für Banken die Schaffung der Möglichkeit für Aufsichtsbehörden, Fremdkapital in Eigenkapital zu wandeln (**debt-for-equity-swaps**) – auch gegen den Willen der Gläubiger. So wollen wir sicherstellen, dass auch die Gläubiger von Banken ihren Beitrag leisten müssen, wenn die von ihnen finanzierten Banken in Schieflagen geraten.

Mehr Haftung fordern wir auch bei den **Kapitalmarktinformationen** ein: In der Finanzmarktkrise spielten Falschinformationen von Kriseninstituten immer wieder eine wichtige Rolle. Wir fordern daher: Sind Informationen falsch, muss dies harte Konsequenzen für die Verantwortlichen haben – auch wenn der Manager nur von der Fehlerhaftigkeit der Informationen hätte wissen müssen. Der Geltungsbereich soll sich grundsätzlich auf alle öffentlichen Kapitalmarktinformationen erstrecken – neben den Pflichtpublikationen etwa freiwillige Presseerklärungen, Fernsehinterviews oder Aktionärsbriefe. Außerdem müssen **Haftpflichtversicherungen** für Manager mit einer **Selbstbeteiligung des Managers** ausgestattet sein, die sich an den laufenden Bezügen des jeweiligen Managers orientiert. Andernfalls verliert die Haftung der Vorstände ihre Steuerungsfunktion.

Zentraler Unterschied zu heute muss sein, dass die **Eigentümer – Kleinanleger wie Großinvestoren – Verantwortung** übernehmen. Das heißt umgekehrt aber auch, dass die Voraussetzungen für die Übernahme von Verantwortung in vielen Bereichen verbessert und teils auch erst geschaffen werden müssen. Wir fordern daher die **Stärkung der Aktionärsrechte**<sup>7</sup>, insbesondere bei der Bestimmung der Vergütung von Vorständen.

**Ratingagenturen** tragen eine erhebliche Verantwortung für die Krise. Systemische Risiken der Finanzwirtschaft und ihrer Verbriefungen wurden falsch ermittelt und die Ausfallrisiken strukturierter Finanztitel zu optimistisch bewertet. Fehlender Wettbewerb im Markt der Ratingagenturen trugen zu diesem Kollektivversagen bei. Auch, dass die Gerateten die Ratingagenturen bezahlen, beeinflusst die Neutralität der Agenturen. Falsche Aufsichtsregeln haben den Ratingagenturen jedoch viel Marktmacht gegeben und eine gefährliche Oligopolstruktur gestützt.

Um den elementaren Interessenkonflikt zwischen Auftraggeber eines Rating und der Ratingagentur zu beheben, fordern wir eine **neue Finanzierung des Rating-Prozesses**, der sicherstellt, dass die direkte Kunde-Auftragnehmer-Beziehung hinsichtlich der Honorarvergütung durchbrochen wird. Vorstellbar ist eine Umlagefinanzierung durch die Auftraggeber oder eine Fondslösung unter Einbezug der Investoren.

Wir wollen die **Bedeutung externer Ratingurteile** zur Berechnung von Kapitalunterlegungen der Aktiva deutlich **zu mindern**, indem die Institute **eigene Bonitätsurteile treffen** müssen; ob diese soliden Kriterien unterliegen, sollen die Aufsichtsbehörden überprüfen.

Durch die **Offenlegung zusätzlicher Informationen** über Wertpapiere wollen wir die Voraussetzung dafür schaffen, dass Analysten und Investoren sich künftig verstärkt eine eigene Meinung zur Güte der Urteile und den zugrundeliegenden Aktiva, Instituten und Ländern machen können. Das reduziert die Bedeutung der Ratingagenturen.

<sup>7</sup> vgl. Kerstin Andreae MdB und Dr. Gerhard Schick MdB: Aktionärsdemokratie – Aktive Kapitaleigner und effektive Unternehmenskontrolle, 2008

## ... und mehr Staat

Wir wollen das **Kräfteverhältnis** zwischen Regulierern und Regulierten **zugunsten der Finanzaufsicht** deutlich **verbessern: materiell, rechtlich, personell, organisatorisch und informationell**. Die Aufsicht braucht den politischen Auftrag und die Instrumente, um Fehlentwicklungen nicht nur zuzuschauen, sondern auch eingreifen zu können. Die Gehälter in den Regulierungsbehörden müssen wettbewerbsfähig werden, damit gute Leute in die Aufsicht kommen und dort auch bleiben.

Europa braucht eine neue Finanzaufsicht, die dem Binnenmarkt entspricht. Wir wollen daher eine europäische Aufsichtsbehörde. Hierzu muss die EU-Aufsicht **Weisungs- und Durchgriffsrechte** gegenüber den nationalen Behörden erhalten – ansonsten entstehen nur neue Doppelstrukturen, Kompetenzwirrwarr und Ineffizienzen. Rein national oder regional tätige Banken sollen weiterhin nur einer nationalen Aufsicht unterliegen. Die gemeinsame Beaufsichtigung des Banken-, Versicherungs- und Wertpapierbereichs (Allfinanz-Aufsicht) hat sich bewährt.

Wir fordern: Künftig muss die Finanzaufsicht das **Geschäftsmodell der Institute in ihre Prüfungen einbeziehen**. Die Aufsicht ist zwar nicht berufen, sich als besserer Banker zu gerieren. Aber die mit einem Geschäftsmodell einhergehenden Risiken spielen eine große Rolle für die Stabilität der Finanzmärkte. Statt sich nur auf die Prüfung der Normen des Kreditwesengesetzes zu beschränken, müssen die Behörden viel ökonomischer an **Aufsichtsfragen** herangehen.

Auch muss die **Erfüllung des in den Satzungen festgeschriebenen Geschäftszwecks** geprüft werden: Bei der Sachsen LB wäre dem Landeshaushalt viel Geld erspart geblieben, wenn die Aufsicht die milliardenschweren Abenteuer ins Geschäft mit Kreditverbriefungen als unvereinbar mit dem Geschäftszweck versagt hätten. Erst eine GRÜNE Verfassungsklage konnte einen solchen klaren Rechtsbruch nachweisen.

Die **Gehaltsexzesse** am Finanzmarkt destabilisieren nicht nur den Finanzmarkt, sondern schlagen auch auf die Allgemeinheit durch. Deshalb wollen wir den Betriebsausgabenabzug von Abfindungen auf 1 Mio. EUR pro Kopf, den von Gehältern auf 500.000 EUR jährlich begrenzen<sup>8</sup>.

Wir fordern, den milliardenschweren Handel mit Derivaten, der bisher direkt zwischen Finanzinstituten stattfindet (**Over-The-Counter**), soweit wie möglich **auf regulierte Börsen- und Handelsplätze zu überführen**. Wer abseits dieser Handelsplätze handelt, muss mehr Eigenkapital unterlegen. Künftig muss es eine **lücken- und ausnahmslose Berichtspflicht** für solche Produkte geben – wer schuldet eigentlich wem wie viel?

Wir wollen **ungedeckte Kreditausfallversicherungen (CDS)** verbieten, bei denen die Käufer kein Basisrisiko haben, das sie absichern wollen.

## Europäische Spielregeln

Wir setzen auf einen starken **europäischen Rechtsrahmen**, um die europäischen Finanzmärkte zu stabilisieren. Nur in wenigen Fällen, etwa **bei der Überführung der OTC-Geschäfte** auf regulierte Märkte, ist wirklich eine **internationale Harmonisierung** nötig.

Bei den Eigenkapitalanforderungen hingegen ist eine internationale Harmonisierung, wie sie im Baseler Bankenausschuss angestrebt wird, nicht zwingend. Europa kann und sollte hier vorangehen. Notwendig ist eine **Verbesserung bei Qualität und Quantität des Eigenkapitals**. Die Regeln dürfen nicht mehr zyklisch wirken, denn sonst wird in Boom-Zeiten zu riskant gewirtschaftet, während im Abschwung die staatliche Bankenregulierung die Schwierigkeiten der Institute und der Kreditnehmer noch verschärft.

Nötig ist darüber hinaus eine **Schuldenbremse für Banken** (leverage ratio). Sie soll die Banken stabiler machen. Länder wie Kanada haben mit einer Begrenzung der Schulden gute Erfahrungen gemacht. Denn ein hoher Schuldenstand (also geringes Eigenkapital) erhöht zwar die Rendite, macht Banken aber instabil, schon kleine Verluste können das Eigenkapital aufzehren und die Bank in eine Schieflage führen. Gerade die deutschen Banken sind mit durchschnittlich unter 3% Eigenkapital extrem schwach kapitalisiert. Deshalb sollte Deutschland hier vorangehen. Ein Kippen etwa der Deutschen Bank, die mit nur 2%

<sup>8</sup> vgl. GRÜNEN Antrag „Gehaltsexzesse nicht länger auf Kosten der Allgemeinheit“, Drs. 17/794

Eigenkapital viel zu riskant wirtschaftet, wäre für die gesamte deutsche Volkswirtschaft gefährlich. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium schlägt für Deutschland eine Schuldenbremse für Banken vor, die die Schuldenaufnahme auf das 10-fache des Eigenkapitals begrenzt.

Die Basler Vorschläge greifen bei den **Liquiditätsanforderungen** zu kurz. Künftig soll gelten, dass ein Institut in einer Liquiditätskrise mindestens 30 Tage überlebensfähig ist. Das ist nicht ausreichend. Ob Sachsen LB, HRE, West LB oder IKB – auch in Deutschland wurde die „just in time“-Finanzierung langfristiger Aktiva den Banken zum Verhängnis.

Wir fordern daher, auf europäischer Ebene die **Liquiditätsanforderungen vom Grad der fristeninkongruenten Refinanzierung** – also des Grades, zu dem langfristig investierte Aktiva kurzfristig refinanziert werden – **abhängig zu machen**. So hätten die Banken einen starken Anreiz, sich längerfristiger zu refinanzieren.

## Internes Trennsystem

Nach der Finanzkrise 1929 wurden in den USA ein Trennbankensystem eingeführt. Mit der Volcker-Regel plant Präsident Obama, an dieses System anzuknüpfen. Wir wollen eine europäische Antwort auf Volcker-Regel. In den Konzernaufbau europäischer Universalbanken sollen „Firewalls“ zwischen Investment-Banking einerseits und dem Einlagen- und Kreditgeschäft andererseits eingezogen werden. Das riskante Investmentbanking hat dabei härtere Anforderungen zu tragen als das klassische Bankgeschäft. Der Staat könnte dann etwaige Hilfen bei Schieflagen auf das klassische Bankgeschäft konzentrieren – verspekuliert sich die Investmentsparte, kann man sie getrost in die Insolvenz schicken. Eine solche glaubhafte Ausgrenzung des Investmentbankings von der impliziten Staatsgarantie würde stark disziplinierend auf das Risikoverhalten der Banken wirken. Banken würden ihr Eigenkapital wieder verstärkt für die Vergabe von Krediten statt zur Spekulation einsetzen, weil sich die Finanzierung der Realwirtschaft wieder mehr lohnte.

Neben der Größe sind im Fall einer Schieflage auch die komplexe Struktur der großen Finanzinstitute und ihre vielfältige Verflechtung mit anderen Finanzmarktakteuren problematisch. In **Banken-Testamenten** sollen die großen Institut daher künftig selbst darlegen, wie die einzelnen Bestandteile abgewickelt werden können. Ist eine Rettung aufgrund zu hoher Komplexität nicht möglich, muss die Bank ihre Struktur vereinfachen oder notfalls zerschlagen werden.

Schieflagen von Instituten in laxer regulierten Jurisdiktionen dürfen nicht auf Europa übergreifen: Wenn ein Mutterhaus außerhalb der EU in Schwierigkeiten gerät, dürfen nicht die Töchter und Niederlassungen hier in Mitleidenschaft gezogen werden – bspw. über den Abzug von Liquidität und/oder Aktiva. Die Aufsicht muss sicherstellen, dass ehrgeizige EU-Stabilitätsregeln nicht durch Regulierungsarbitrage und Abwanderung unterwandert werden können. Denkbar wäre hierbei, Patronatserklärungen und Einstandspflichten zugunsten außereuropäischer Mütter, Töchter und Niederlassungen generell zu untersagen.

Wir fordern ein **europäisches Krisenmanagement** bei künftigen Schieflagen von grenzüberschreitend tätigen Finanzinstituten. Denn nationale Egoisten können in dieser Situation krisenverstärkend wirken: Mutterunternehmen entziehen ihren ausländischen Töchtern Kapital; im Ergebnis brechen letztere zusammen und deren Rettung ist teurer als bei einem gemeinsamen Vorgehen.

Für die politische Durchsetzbarkeit eines solchen harten und scharfen EU-Abwicklungsrahmens mit Kompetenzen auf EU-Ebene ist ein Mechanismus zur Lastenaufteilungen notwendig. Dafür soll der EU-Rettungsfonds über eine EU-weite **Abgabe oder Umlage der Banken** finanziert werden.

Eine EU-weite Einlagensicherung muss garantieren, dass AnlegerInnen auch bei einer Pleite einer ausländischen Bank nicht mit leeren Händen dastehen. Der Bankrott der isländischen Banken und die drohende Überforderung der deutschen Einlagensicherung durch den beinahe-Crash der HRE haben gezeigt, dass wir ohne eine europäische Lösung nicht weiter kommen.

Auch im Bereich der **Finanztransaktionssteuer** muss Europa einen eigenen Weg gehen. Wer eine internationale Einigung zur Voraussetzung für die Einführung einer solchen Steuer macht, will sie letztlich

nicht. Wir fordern die Bundesregierung deshalb auf, sich auf europäischer Ebene für eine EU-Finanzumsatzsteuer einzusetzen<sup>9</sup>.

Wir brauchen eine **europäische Ratingagentur**, um mehr Wettbewerb in den oligopolistischen Markt und mehr Vielfalt hinsichtlich der angewandten Methoden und Ratingurteile zu tragen.

Weitere Politikfelder, in denen Europa regulativ mutig voran schreiten muss, sind die lückenlose und strenge Regulierungen von **Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften**. Wir dürfen nicht zulassen, dass diese Gesellschaften zu einem Schattenbankensystem systemischen Risikos heranwachsen. Vollkommene Transparenz, der Einbezug in einen effektiven Aufsichtsrahmen, wirksame Verschuldungsgrenzen und langjährige Mindesthaltefristen von Unternehmensbeteiligungen der Beteiligungsgesellschaften sind die regulatorischen Minima.

## Mehr als Rendite

Die Krise der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass eine ökologische, ethische und soziale **Neuausrichtung der Finanzmärkte** dringend notwendig ist. Unser Ziel: Der Finanzmarkt soll dazu beitragen, dass Investitionskapital dorthin gelangt, wo es hilft, gesellschaftliche Probleme wie Klima- und Hungerkrisen zu überwinden. Wenn Investoren die nötigen Informationen haben, kann verhindert werden, dass Geld in ökologisch, ökonomisch und sozial kontraproduktive Projekte gelangt. Stattdessen werden die erforderlichen Milliardeninvestitionen in Klimaschutz, Nachhaltigkeit und Armutsbekämpfung ermöglicht, die die öffentlichen Haushalte angesichts leerer Kassen allein nicht stemmen können. Für den Sektor selbst ergäben sich attraktive, nachhaltige und stabile Entwicklungs- und Standortperspektiven.

Die private Nachfrage nach Geldanlagen, die die ökologische, soziale und ethische Dimension einer Investition berücksichtigen, ist vorhanden: Alternative Bankinstitute sind in der Krise zweistellig gewachsen, und Umfragen belegen, dass die Bürgerinnen und Bürger sehr viel stärker als heute möglich die ethische Dimension einer Geldanlage berücksichtigen möchten.

Nun muss es darum gehen, endlich die erforderlichen Rahmenbedingungen zu setzen. Unser Antrag „Finanzmärkte ökologisch, ethisch und sozial neu ausrichten“ (vgl. Drs. 17/795) zeigt, wie es gehen kann.

## Lobbyismus zurückdrängen

Warum hat sich bisher so wenig geändert an den Finanzmärkten? Warum wurde aus früheren Finanzkrisen nichts gelernt? Ein wichtiger Grund ist die politische Macht der Finanzinstitute und ihrer Lobbyisten, die ein Milliarden Euro schweres Interesse am Status quo haben. Gerade Unternehmen aus stark regulierten Branchen und ihre Verbände haben ein Interesse, staatliche Entscheidungsträger zu beeinflussen. Dies führt dazu, dass Regulierer oft nicht mehr den Interessen der Bürgerinnen und Bürger dienen, sondern denen der zu regulierenden Branche. Gerade am Finanzmarkt ist dies eklatant. Obwohl die Finanzbranche unter 5% zur deutschen Wirtschaftsleistung beiträgt, leistet sie 20% der Parteispenden. Sogar der IWF hat in einer Studie darauf hingewiesen, dass der Lobbyismus als Teil des systemischen Risikos verstanden werden muss<sup>10</sup>. Wir wollen den Finanz-Lobbyismus zurückdrängen:

Wir Grünen setzen uns deshalb in den Gesprächen mit anderen Parteien für schärfere Regeln bei Parteispenden und Sponsoringleistungen an politische Parteien ein. Das gilt insbesondere für Unternehmen der Finanzbranche, die staatliche Hilfen in Anspruch genommen haben. Allgemein wollen wir Parteispenden auf jährlich 100.000 Euro pro Spender begrenzen. Zudem müssten Spenden und Sponsoringleistungen an Parteien in den Geschäftsberichten von Kapitalgesellschaften veröffentlicht werden. Speziell die Sponsoringausgaben müssen auf der Geberseite in der Abzugsfähigkeit als Betriebsausgabe begrenzt werden.

Um mehr Transparenz herzustellen und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden zu folgen, dürfen Vertreter

<sup>9</sup> Siehe dazu auch Antrag Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene einführen“, Drucksachen-Nummer 17/1422

<sup>10</sup> IWF (2009): A Fistful of Dollars: Lobbying on the Financial Crisis

der Finanzbranche nur in einem sehr eng gesteckten Rahmen in Ministerien tätig werden. Externe Beschäftigte dürfen grundsätzlich keine Funktionen ausüben, die konkrete Geschäftsinteressen der entscheidenden Stelle berühren oder beispielsweise federführend an der Formulierung von Gesetzentwürfen beteiligt ist (vgl. Drs. 16/8762).

Regulierungsbehörden müssen sich fernhalten von Brancheninitiativen und stets ihre Aufgabe als Sachwalter der Bürgerinnen und Bürger im Blick behalten. Die politische Kontrolle muss verstärkt werden. Wir wollen – wie in den USA – **halbjährliche öffentliche Anhörungen der Spitzen der Regulierungsbehörden** im Finanzausschuss des Bundestages. Personen, die im Auftrag des Bundes in Aufsichts- oder Verwaltungsräten tätig werden, müssen vorab vom Bundestag bestätigt werden und jährlich berichten.

Auch die Komplexität der Finanzmärkte mit ihren zahllosen Verästelungen erschwert schnelle Lösungen. Regierungen sind häufig überfordert, wie in Deutschland bei der Rettung der Hypo Real Estate zu sehen war. Weil die Regierung trotz europäischer Vorgaben zum Krisenmanagement nicht vorbereitet war, keine verlässlichen Zahlen hatte und juristisches wie wirtschaftliches Know how fehlte, musste sie sich fast blind auf den Rat der privaten Banken und von Anwaltskanzleien verlassen. In eine solche Abhängigkeit darf sich der Staat nie wieder bringen, sondern muss durch eigene Experten und gute Vorbereitung auf Notfälle in der Lage sein, selbst Lösungen anzubieten. Dass das geht, zeigt das Beispiel der Schweizer Nationalbank, die der UBS den Rettungsplan diktierte.

Wir brauchen die nötige Expertise in den Ministerien und in der Aufsicht. Finanzmarktrelevante Gesetze dürfen nicht mehr von Anwaltskanzleien geschrieben werden. Externen Sachverstand einzuholen ist sinnvoll; die vollständige Übernahme von Gesetzgebungsvorschlägen privater Ratgeber birgt aber die Gefahr von Einflussnahme.

Zudem spielen nationale Egoismen eine Rolle: Die meisten Länder sehen sich gemeinsam mit ihrer Branche in einem globalen Wettbewerb der Finanzplätze um das Geld der Investoren. Auch in Deutschland wurde viel zu häufig mit Blick auf die noch schlechteren Regeln in Großbritannien oder Irland auf gute Regeln verzichtet. Die Finanzmarkt-Industriepolitik hat nicht nur zu einem „race to the bottom“ bei den Finanzmarktregeln geführt, sie hat auch zur „too-big-to-fail“-Problematik beigetragen, weil nationale Champions gebildet wurden. Wir lehnen diese Finanzmarkt-Industriepolitik ab und wollen sie durch eine Ordnungspolitik für den Finanzmarkt ersetzen. Dafür ist in Deutschland ein völliges Umdenken nötig. Bislang verstehen sich Bundesbank und Finanzministerium häufig als Interessenvertreter der deutschen Banken, nicht als Kontrolleur und Regulierer im Auftrag der Bürgerinnen und Bürger. In trauriger Harmonie sitzen Finanzbranche, Bundesbank und Finanzministerium in der „Initiative Finanzplatz Deutschland“ zusammen, um den Finanzplatz zu fördern.

Wir wollen stabile Regeln für den Finanzplatz setzen, nicht wenige nationale Institute fördern. Wir fordern als Beleg eines glaubwürdigen und interessenkonfliktfreien Neuanfangs zwischen den Regulierten und den Regulierern: Bundesfinanzministerium und Bundesbank müssen ihre **Mitgliedschaft in der Initiative Finanzplatz Deutschland beenden**. Regulierer und Regulierte dürfen nicht gemeinsam die deutsche Position erarbeiten.

## Krise vorbehaltlos aufklären

In Deutschland steht die politische und juristische Aufarbeitung der Finanzmarktkrise noch ganz am Anfang – im krassen Gegensatz zu anderen Ländern wie den USA, Island oder auch der Schweiz.

Wir Grünen sind überzeugt: Eine umfassende und vollständige Aufarbeitung ist die Grundvoraussetzung für bessere Finanzmärkte. Nur dann kann die Politik aus Fehlern lernen, kann die Aufsicht besser werden, kann sich die Geschichte der Finanzmarktkrise nicht wiederholen. Die Bürgerinnen und Bürger wollen wissen, an welcher Stelle Aufsichtsbehörden und Minister versagt haben und wissen, wer verantwortlich war. Denn auch wenn Banker und Regierung das oft suggerieren: Es war nicht ein anonymes „System“, das für das Desaster verantwortlich ist, sondern Menschen.

Wir Grünen wollen umfassende Transparenz, wie es zu den katastrophalen Zuständen bei den Banken kommen konnte, und umfassende Transparenz bei den Rettungsaktionen. Die Aufarbeitung dieser Krise muss auch ausführlich im parlamentarischen Raum stattfinden.

Auch der Beitrag von **Ratingagenturen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften** bedarf dringend der Aufklärung: Wie kann es sein, dass der deutschen Aufsicht die Einstandspflicht der Mutterhäuser für die außerbilanziellen Vehikel unbekannt war, obwohl deutsche Banken zu den weltweit größten Abnehmern von US-Verbriefungsprodukten gehörte?

Zu einer umfassenden Aufarbeitung gehört auch, für **Transparenz bei den Profiteuren** der milliarden-schweren Rettungsaktionen zu sorgen. Damit sind auch die indirekten Profiteure der Rettungen gemeint – die Gläubiger der geretteten Institute müssen endlich offen gelegt werden. Erst dann wird „Systemrelevanz“ plastisch, erst dann wird deutlich, welche Interessen sich wirklich hinter den Milliardenrettungen verbergen.

## Die juristische Aufarbeitung der Krise steht immer noch am Anfang

Die Finanzkrise kam nicht als Unglück über die Finanzwelt. Soweit die verantwortlichen Vorstände, die Aufsichtsräte und die handelnden Manager neben internen und gesetzlichen Auflagen auch gegen Strafnormen verstoßen haben, ist ein sofortiges und konsequentes Eingreifen der Staatsanwaltschaften notwendig. Bisher ermitteln die Staatsanwaltschaften oft nur zögerlich und meist nur auf Anzeige von Betroffenen. Zwar wurden zur Aufklärung der Sachverhalte bei den Landesbanken inzwischen mehrere Untersuchungsausschüsse eingesetzt, vielfach auf Grüne Initiative. Bei der Bewältigung der Krise spielten aber Haftungsfragen und strafrechtliche Aspekte für die Bundesregierung anfangs gar keine Rolle - und besonders die FDP hat sich gegen die Einsetzung des HRE-Untersuchungsausschusses lange gesträubt. Mittlerweile hat die Bundesregierung zumindest verbal die Notwendigkeit zu intensiven Ermittlungen erkannt. Im Falle eines Ex-Vorstands der IKB ist bereits eine erste Anklageerhebung wegen Kursmanipulation erfolgt. Wir erwarten, dass in allen Verdachtsfällen rasch und ohne Ansehen der Person – gerade bei den Landesbanken – vorgegangen wird.

Der politische Wille, eine effektive Strafverfolgung auch in komplexen Wirtschaftsstrafverfahren zu organisieren, ist bisher nicht ausreichend gegeben. In Sachsen hat die Justizverwaltung die Bitte der Staatsanwaltschaft Leipzig zur Verstärkung sogar ausdrücklich abgelehnt und es damit bewusst in Kauf genommen, dass Anklagen damit auf Jahre verzögert werden. Durch solche fahrlässige Untätigkeit werden Chancen vergeben, durch Schadenersatzansprüche die Ausfälle der öffentlichen Hand zu begrenzen, die Schuldigen zu benennen und zu bestrafen und für die nächsten Krisen vorzubeugen. Die juristische Aufarbeitung der Krise krankt dabei weniger an fehlenden oder schwammigen Vorschriften, als an dem Willen, das geltende Recht überhaupt anzuwenden.

Für die Aufarbeitung der komplexen finanzwirtschaftlichen Materien sind die Staatsanwaltschaften in den Ländern auch weder von der Zahl noch von der Qualifikation der Mitarbeiter her bisher ausreichend ausgestattet. Wer komplexe Finanzdelikte aufklären soll, braucht Fachkräfte mit bestmöglichen Kenntnissen der internationalen Finanzwelt. Dazu sollten Bund und Länder eine "Task-Force" einrichten, bei der Informationsaustausch und Bündelung von Kompetenz für das international agierende Finanzkapital stattfindet. In Fällen von Schädigungen, die ganze Wirtschaftszweige oder die Handlungsfähigkeit des Staates betreffen oder den Charakter organisierter internationaler Kriminalität tragen, befürworten wir eine Eingriffsmöglichkeit für die Generalbundesanwaltschaft.