

„Selbstregulierung oder staatliche Vorgaben?“

Rede von Ben Tellings, Vorsitzender des Aufsichtsrats der ING-DiBa AG
anlässlich der 14. Konferenz der
Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex

Sperrfrist 09.45 Uhr, 18.6.2015

- Es gilt das gesprochene Wort. -

Guten Morgen, meine sehr geehrten Damen und Herren,

herzlichen Dank für die freundliche Einladung zu Ihrer Konferenz. Ich freue mich, Ihnen nun meine ganz persönlichen Gedanken zum Thema „Selbstregulierung oder staatliche Vorgaben?“ vortragen zu dürfen.

Diese Frage ist eigentlich eine rhetorische. Ich glaube nicht, dass irgendjemand in Europa ein Defizit an staatlicher Reglementierung beklagen würde. Allenfalls jene, die von mehr Regulierung in irgendeiner Weise profitieren. Ich bin überzeugt, dass wir alle die Selbstregulierung vorziehen. Und ich bin ebenso überzeugt, dass es weitgehend in unserer Hand liegt, ob wir selbst auf freiwilliger Basis reglementieren oder ob wir reglementiert werden.

Für alle Ungeduldigen unter Ihnen darf ich die zentralen Botschaften meiner Rede schon vorab zusammenfassen:

1. Selbstregulierung und staatliche Vorgaben sind per se kein Entweder-Oder.
2. Wer für weniger staatliche Vorgaben plädiert, muss dafür sorgen, dass diese erst gar nicht erforderlich werden. In dieser Hinsicht müssen wir selbstkritisch feststellen: Viele in unserer Branche haben in der Vergangenheit nicht proaktiv und zu Gunsten unserer Kunden gehandelt, sondern Entscheidungen so lange hinausgezögert, bis der Gesetzgeber eingreifen musste. Nüchtern betrachtet, haben wir nur zwei Möglichkeiten: Entweder wir sind die Treiber, oder wir werden zu Getriebenen. Nicht wenige in unserer Branche sind heute Getriebene. Wer selbst nichts regelt, darf sich nicht wundern, wenn es irgendwann andere tun.
3. Ein branchenweiter Code of Conduct, also Benimmregeln für Banker, wie er derzeit von den Finanzministern und Notenbankgouverneuren der G7 diskutiert wird und wie er in den Niederlanden übrigens bereits verpflichtend ist, scheint nur auf dem Papier eine gute Idee. In der Praxis demonstriert die Welle an Skandalen und eklatanten Fehlverhalten, die immer noch über die Bankbranche rollt, dass sich viele Investment- und andere Banker kaum einen Deut um die Verhaltensregeln ihrer Arbeitgeber scheuen. Dagegen bin ich fest davon überzeugt, dass eine intakte Unternehmenskultur, in der Banker sich ihrer moralischen Verantwortung sowohl gegenüber der Gesellschaft als auch gegenüber ihren Arbeitgebern bewusst sind, sogar freiwillige Verhaltensregeln überflüssig machen würde. In meinen Augen agiert derzeit die

überwiegende Mehrzahl der über 600 000 Kolleginnen und Kollegen in der deutschen Bankenbranche weitaus näher an diesem Ideal, als es uns die medial vermittelte Realität glauben macht.

Meine Damen und Herren, in meiner holländischen Heimat gibt es Gemeinden, die schon vor ein paar Jahren Verkehrsschilder und Ampeln abgeschafft haben. Ein radikaler Schritt, und viele befürchteten ein katastrophales Verkehrschaos. Doch das ist ausgeblieben. Das Modell des „Shared Space“ hat sich bewährt, und inzwischen gibt es auch eine deutsche Gemeinde im Landkreis Osnabrück, die den Verkehr nur noch minimal reglementiert. Dass es trotzdem nicht zu steigenden Unfallzahlen kommt, ist einem einfachen Effekt geschuldet: Weil niemand weiß, wer Vorfahrt hat, fährt jeder vorsichtig. Jeder passt auf den anderen auf, ganz gleich, ob Fußgänger oder Lkw-Fahrer, ob Porsche- oder Fahrradfahrer – es gibt keine Hackordnung mehr.

Ein Vorbild? Vielleicht für kleinere Gemeinden, aber mit Sicherheit nicht für Metropolen wie zum Beispiel Berlin. Stellen Sie sich das Chaos vor, wenn wir in dieser Stadt sofort alle Ampeln ausschalten würden. Eine Großstadt ist komplex. Die internationalen Finanzmärkte sind noch komplexer. Hier brauchen wir Regeln und Vorgaben, um das Feld nicht den Hasardeuren zu überlassen. Diese Lehre sollten wir aus der Finanzkrise und dem massiven Vertrauensverlust, der daraus für die Bankenbranche resultierte, eigentlich alle gelernt haben.

Regeln und Vorgaben dürfen jedoch nicht in überbordende Bürokratie und Gängelei ausarten. Und sie dürfen kleinere Institute nicht in einer Weise belasten, dass sie irgendwann nicht mehr wettbewerbsfähig sind.

Wenn schon Regulierung, dann muss sie den Menschen dienen. Den Kunden, den Mitarbeitern und den Aktionären. Denn was bringt es dem Kunden, wenn eine Bank zwar durch staatliche Auflagen streng reglementiert wird, aber keine wettbewerbsfähigen Konditionen mehr zu bieten vermag? Wenn der Kunde letztlich die Zeche für bürokratische Überregulierung zahlen muss, dann in der Tat hätten alle Beteiligten über das Ziel hinausgeschossen.

Meine Damen und Herren, gestatten Sie mir an dieser Stelle eine etwas philosophische Annäherung an mein Thema. „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“. Dieser Satz wird Lenin zugeschrieben. Und wir alle wissen, dass der real existierende Sozialismus damit nicht unbedingt zum bestaunten Erfolgsmodell avancierte. Eher im Gegenteil. Wir mögen über Corporate Governance sprechen, über staatliche Auflagen und die Chancen der Selbstregulierung, wir mögen einen juristischen Diskurs

nach dem anderen anstoßen – aber eines ist doch auch klar: Ohne ein Grundvertrauen geht es nicht.

Wenn wir uns heute hier im Allianz Forum treffen, gehen wir davon aus, dass die Bauingenieure und Architekten gute Arbeit geleistet haben und wir uns sicher fühlen dürfen. Wenn wir später in den Flieger steigen, vertrauen wir auf die Erfahrung der Piloten. Wenn wir einen Arzt oder Anwalt aufsuchen, vertrauen wir auf dessen Kompetenz, unser Problem zu lösen.

Stellen Sie sich vor, meine Damen und Herren, dieses Grundvertrauen würde plötzlich ausgeschaltet. So wie die Ampeln in der holländischen Gemeinde. Was wären die Folgen?

Erstens: Es entstünde ein von höchstem Misstrauen getriebener Schnüffelstaat.

Zweitens: Unsere arbeitsteilige Wirtschaft bräche zusammen.

Mit anderen Worten: Vertrauen muss wieder wachsen. Staatlich dekretierte Regeln allein können es nicht ersetzen.

„In dubio pro libertate“ – im Zweifel für die Freiheit – ist eine liberale Grundmaxime. Sie gilt für das Zusammenleben der Menschen ebenso wie für die Wirtschaft.

Doch über den Wolken mag die Freiheit vielleicht grenzenlos sein, hier auf der Erde ist sie es nicht, kann sie es nicht sein. Die Freiheit des Einen endet dort, wo die Freiheit des Anderen beginnt. So formulierte es bekanntlich Immanuel Kant. Ich persönlich halte diese Aussage für etwas problematisch, weil sie zur ständigen Kollision der Freiheitsansprüche führt. Jeder testet aus, wie weit er gehen darf. Damit es nicht ständig zu solchen Kollisionen kommt, brauchen wir Regeln.

Kehren wir nach diesem kurzen Exkurs wieder zur Wirtschaft zurück. Einer Regulierung bedarf es überall dort, wo wir die Entwicklung in wichtigen Bereichen nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen wollen. Der Markt werde es schon richten, hören wir häufig von sogenannten Marktliberalen. Nach deren Meinung brauchen wir also gar keine Regulierung, oder allenfalls eine sehr leger.

Nun, es gibt auch Leute, die sagen, wenn wir uns alle an die zehn Gebote hielten – selbst die Atheisten – dann könnten wir die Strafgesetzbücher dieser Welt als Altpapier entsorgen und ein Beschäftigungsprogramm für viele Richter, Staatsanwälte und

Rechtsanwälte auflegen. Das alles mag theoretisch richtig sein, geht aber an der Lebenswirklichkeit vorbei. Auch eine freie Marktwirtschaft braucht eine regulatorische Flankierung, sonst entartet sie zu einer Art Raubtier-Kapitalismus, wie es Helmut Schmidt einmal treffend formulierte.

Zu unterscheiden sind hierbei die Selbstregulierung und die Fremdregulierung. Staatliche Vorgaben und Auflagen fallen unter die Rubrik Fremdregulierung. Die Selbstregulierung wiederum greift auf zwei Ebenen. Zum einen gibt es die Selbstregulierung innerhalb der Branche und durch die Verbände. Zum anderen die Regulierung innerhalb der Unternehmen. Auf der Ebene von Verbänden und in der Branche laufen wir immer Gefahr, dass der Langsamste das Tempo vorgibt – so lange, bis der Gesetzgeber die Geduld verliert und dann eben staatliche Vorgaben an die Stelle der Freiwilligkeit treten. Deshalb erscheint es mir wichtig, dass einzelne Banken sozusagen als „Treiber“ mit gutem Beispiel vorangehen. Sie werden es mir nachsehen, wenn ich an dieser Stelle sage: Die ING-DiBa hat in vielen Fällen diese Vorreiterrolle übernommen. Insofern hatten und haben wir keine Probleme mit staatlichen Vorgaben. Vieles von dem, was der Gesetzgeber forderte, war für uns schon lange gelebter unternehmerischer Alltag. Ich werde gleich ein paar Beispiele nennen. Nicht als Eigenlob, sondern als Beleg dafür, dass eine Bank durch eigene Initiativen manche Dinge schnell und effizient durchzusetzen vermag noch bevor der Staat entsprechende Vorgaben macht.

Doch gestatten Sie, dass ich zunächst auf eine meiner beiden eingangs erwähnten Thesen zurückkomme: Selbstregulierung und Fremdregulierung durch den Staat sind nicht unbedingt ein Entweder-Oder. Beide Instrumente können sich – intelligent eingesetzt – ergänzen. Der Staat sollte Rahmenbedingungen setzen, Regeln erlassen und Grenzen aufzeigen. Innerhalb dieser Bandbreite wiederum greift die Selbstregulierung von Unternehmen, Branchen und Verbänden. Um ein Bild zu wählen: Die Fremdregulierung durch den Staat sollte meines Erachtens ein Mantel sein unter dem ausreichend Spielraum für die Selbstregulierung bleibt. Fremdregulierung darf jedoch nicht zur Zwangsjacke werden.

Meine Damen und Herren, wie ich eingangs schon bemerkte, leiden wir in Europa ganz gewiss nicht unter einem Defizit an Gesetzen und Regulierungen. Ganz im Gegenteil, ein Teil der beklagenswerten Europa-Verdrossenheit bei vielen Bürgern ist darauf zurückzuführen, dass die EU als alles regulierendes Bürokratie-Monster wahrgenommen wird.

Das mag man kritisieren. Und Kritik an Politikern und Bürokraten ist bekanntlich wohlfeil. Doch eines ist auch klar, meine Damen und Herren: Wer neue Gesetze verhindern will, muss rechtzeitig handeln. Und wer das – aus welchen Gründen auch immer – nicht tut, muss eben mit den Konsequenzen leben. „Handeln“ darf dabei aber auf keinen Fall automatisch mit „kritisieren“, „verhindern“ und „ignorieren“ gleichgesetzt werden. Ich bin sicher, dass viele in der Finanzbranche mit einer Strategie des Hinauszögerns und der Passivität in der Vergangenheit genau das Gegenteil von dem provoziert haben, was sie eigentlich erreichen wollten – nämlich neue gesetzliche Regelungen. Denn wenn sich freiwillig nichts bewegt, greift der Gesetzgeber als Ultima Ratio mit Gesetzen durch.

Ich will, wie versprochen, meine Meinung mit ein paar konkreten Beispielen belegen. In der Finanzbranche wurde lange – ich meine: zu lange – über die sogenannten Produktinformationsblätter diskutiert. Dabei handelt es sich um eine Art „Beipackzettel“, der jedem Arzneimittel beigelegt werden muss. Da bekanntlich auch Finanzprodukte bisweilen Risiken und Nebenwirkungen aufweisen können, sollen diese Produktinformationsblätter über die wesentlichen Merkmale und Risiken informieren. Die Kunden erkennen dadurch schnell, worauf sie sich bei einer Investition einlassen. Die ING-DiBa hat diese „Beipackzettel“ bereits im September 2009 als erste Bank eingeführt – und das ohne jedweden Handlungsdruck.

Unsere Bank setzte damit einen Vorschlag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz um, der an das freiwillige Engagement der Geldinstitute appellierte. Wir haben dies für uns und unser Angebot schnell als Chance erkannt und beschlossen, den Vorschlag der Politik umzusetzen. Wichtig war uns dabei die enge Anlehnung an das vorgegebene Muster. Denn nur, wenn alle Produkte nach dem gleichen Schema dargestellt werden, kann der Kunde wirklich vergleichen.

Und dann geschah etwas, das leider nicht untypisch ist für unsere Branche: Während unser Geldinstitut bereits an der Umsetzung arbeitete, hagelte es von anderer Stelle heftige Kritik. Der Vorschlag sei viel zu bürokratisch und aufwändig. Außerdem bringe ein solcher „Beipackzettel“ dem Kunden keinerlei Nutzen. Die Verbraucherschützer waren allerdings anderer Ansicht. Im Ergebnis wurde die Einführung dieser Produktinformationsblätter immer wieder hinausgezögert.

Als die ING-DiBa dann im September 2009 mit ihren „Beipackzetteln“ an den Start ging, stießen wir mit unserer Initiative auf eine riesige

Medienresonanz. Aufgeschreckt von diesem Vorstoß und dem durchweg positiven Echo sind uns in den folgenden Monaten einige Wettbewerber gefolgt und brachten ebenfalls Informationsblätter auf den Markt. Allerdings oft mit eigenen Kreationen, die zum Teil stark von der Mustervorgabe des Ministeriums abwichen.

Die Folge dieser Verzögerungstaktik konnten wir dann wenig später erleben: Im sogenannten Anlegerschutzverbesserungs-Gesetz wurde die Pflicht zur Erstellung von solchen Produktinformationsblättern verankert. Niemand von uns wollte diese gesetzliche Regelung. Ich bin ziemlich sicher, dass unsere Branche dies hätte verhindern können, wenn man die Zeichen der Zeit rechtzeitig erkannt und aktiv gehandelt hätte.

Es ist immer besser, wir werden selbst aktiv, als dass andere für uns aktiv werden!

Ein weiteres Beispiel: Viele Geldinstitute warben in der Vergangenheit massiv mit undurchsichtigen Lockvogelzinsen für Verbraucherkredite. Allerdings kam kaum ein Kunde wirklich in den Genuss dieser günstigen Konditionen. Damit wurden hohe Erwartungshaltungen geweckt, die enttäuscht wurden, wenn es um den konkreten Vertragsabschluss ging. Am Ende wurde eine EU-weite Verbraucherkredit-Richtlinie auf den Weg gebracht. Seither darf nur noch mit einem Zins geworben werden, der bei mindestens zwei Dritteln der Verträge auch tatsächlich angeboten wird. Dies ist in der Preisangaben-Verordnung geregelt.

Diese zusätzliche Bürokratie hätte sich die Branche mit mehr Transparenz und Fairness ersparen können. Doch die Bereitschaft, aus früheren Fehlern zu lernen, ist in unserer Branche offenkundig noch nicht allzu ausgeprägt, was ein Blick auf die nach wie vor hohen Zinsen für die sogenannten Dispokredite beweist. Manche Institute berechnen nach wie vor Zinssätze zwischen 12 und 13 Prozent – und das bei einer faktischen Null-Zins-Politik der EZB. So schädigt man das Image unserer Branche nachhaltig, meine Damen und Herren. Und nicht nur das, man ruft darüber hinaus den Gesetzgeber auf den Plan. Wie Sie vermutlich wissen, hat Bundesjustizminister Maas inzwischen einen Gesetzentwurf zum Schutz der Bürger vor unverhältnismäßig hohen Dispozinsen ins Kabinett eingebracht. Es heißt also einmal mehr: Endstation Gesetzgeber.

Bundesjustizminister Heiko Maas hat Recht, wenn er einen Zinssatz von bis zu 14 Prozent als möglicherweise ersten Schritt in die dauerhafte Verschuldung bezeichnet. Er kritisierte ferner, manche Banken nutzten es aus, dass viele Verbraucherinnen und Verbraucher gar nicht wüssten,

wie hoch die Zinsen seien¹ Also auch hier wieder das alte Problem: Es mangelt in erheblichem Maße an Transparenz.

Die ING-DiBa hat übrigens bereits zum 1. September vergangenen Jahres den sogenannten Dispo-Warnbrief eingeführt. Seither erhalten die Kunden je nach Dauer und Höhe der Inanspruchnahme des Dispokredits per Post einen Hinweis auf Angebote mit günstigeren Konditionen. Damit kam die Bank einer Forderung der Politik und des Verbraucherschutzes nach, lange bevor das erwähnte Gesetz ins Kabinett eingebracht wurde.

Ich möchte abschließend ein weiteres Beispiel anführen, in dessen Mittelpunkt der lange schwelende Streit über die Höhe der Gebühren bei Bargeldverfügungen an fremden Geldausgabeautomaten steht. Hiervon waren die ING-DiBa und ihre Kunden in besonderer Weise betroffen. Es kam zu etlichen Gerichtsentscheidungen, und auch das Bundeskartellamt nahm sich dieser Sache an und kritisierte die zum Teil unverhältnismäßig hohen Fremdnutzungsgebühren mancher Banken und Sparkassen.

Sie haben seinerzeit sicher davon gehört, dass einige Sparkassen soweit gingen, ihre Geldausgabeautomaten für Visa-Karten fremder Institute zu sperren. Eine Maßnahme, die nach Auffassung des Oberlandesgerichts München gegen das Kartellrecht verstieß. Erst nach zahlreichen Gerichtsurteilen und der Einschaltung des Bundeskartellamtes wurde das System im Jahr 2011 umgestellt. Seither muss das frei bestimmbare Betreiberentgelt dem Kunden zu Beginn der Abhebung am Bildschirm angezeigt werden.

Aus Sicht der Kunden ist die Situation aber noch immer nicht zufriedenstellend, selbst wenn sich manches gebessert hat. Eine Anfang Mai veröffentlichte Untersuchung belegt, dass an fremden Geldautomaten im Schnitt immer noch Gebühren von knapp vier Euro fällig werden². Vor allem viele Sparkassen greifen kräftig zu und verlangen bis knapp sechs Euro.

Meine Damen und Herren, als Aufsichtsratsvorsitzender und früherer CEO habe ich nun vielleicht allzu häufig unser Institut erwähnt. Ich will aber nicht den Eindruck erwecken, dass dort nur fehlerfreie Gutmenschen arbeiteten. Die Fehler-resistente Unternehmensführung ist noch nicht erfunden. Aber die ING-DiBa versucht seit vielen Jahren, in

¹ Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz: Interview mit Heiko Maas: Diskussion um hohe Dispozinsen, erschienen auf www.bmjv.de am 17.9.2014

² Quelle: biallo.de vom 07.05.2015

einem möglichst frühen Stadium eventuelle Schwachstellen zu orten und ihnen entgegen zu wirken. Dies geschieht unter anderem durch einen kritischen Dialog mit Verbraucherschützern und den Medien. Dadurch nehmen wir wichtige Signale wahr.

Wer wirklich wissen will, was Kunden wollen, muss hinhören, was sie sagen. Und nicht nur vermuten, was sie denken.

Der Dialog mit den Multiplikatoren ist aus meiner Sicht aber auch unter einem anderen Aspekt wichtig: Der Ruf nach Regulierung durch den Gesetzgeber wird umso lauter, je heftiger angebliche oder tatsächliche Missstände öffentlich angeprangert werden. Und Banken-Bashing ist seit ein paar Jahren in Mode. Was glauben Sie, meine Damen und Herren: Welcher Politiker kommt in den Medien besser weg, welcher genießt somit in der Bevölkerung höheres Ansehen:

> Der klug abwägende Mensch, der auf eine fein austarierte Balance von Selbst- und Fremdbestimmung setzt, der sich nicht von Stimmungen und Populismus leiten lässt und immer darauf achtet, das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten, um es salopp zu formulieren?

> Oder der Politiker, der sich dem Druck durch die Medien beugt und durchgreift, wenn er glaubt, Fehlentwicklungen zu erkennen oder die Selbstregulierung einfach zu langsam funktioniert?

Den ersten Typus bezeichnen wir eher als Zauderer, den zweiten als zupackenden Macher. Welcher von beiden hat größere Chancen auf eine Wiederwahl? Was glauben Sie? Ich meine, auch dies ist eine rhetorische Frage. Mit anderen Worten: Durch die Skandalisierung von Fehlentwicklungen wächst der Druck auf den Gesetzgeber, endlich etwas zu unternehmen. Es liegt somit in unserem Interesse, dass es nach Möglichkeit erst gar nicht zur Skandalisierung kommt, weil wir Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und mit den Instrumenten der Selbstregulierung gegensteuern.

Unter dem Druck der Skandalisierung wird manche Maßnahme im Rahmen der Fremdregulierung mit heißer Nadel gestrickt. Ich habe mitunter den Eindruck, niemand fragt, welchen Nutzen diese Maßnahmen den Kunden stiften.

Geschäftsberichte werden immer dicker, Beratungsprotokolle immer umfangreicher. Doch welcher Kleinanleger mutet sich diese gewiss nicht immer spannende Lektüre zu? Regulierung muss nach meiner Ansicht den Kunden dienen - und nicht nur Wirtschaftsprüfern und Juristen.

Sonst müssen wir im Interesse unserer Kunden irgendwann die Regulierung regulieren.

Meine Damen und Herren, wer mich kennt, weiß, dass ich das Prinzip der Einfachheit liebe. Die einfachste Lösung, die Fremdregulierung in unserer Branche auf das notwendige Maß zu beschränken, ist rechtzeitiges, proaktives Handeln. Damit beweisen wir nicht zuletzt, dass Selbstregulierung funktioniert. Wer Dinge aussitzen möchte, darf sich nicht wundern, wenn man ihm früher oder später eine staatliche Regulierung vor die Nase setzt.

Herzlichen Dank für Ihr geduldiges Zuhören.