

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Abteilung Wirtschafts-,  
Finanz- und Steuerpolitik

# **Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)**

- zum “Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der geänderten Bankenrichtlinie und der geänderten Kapitaladäquanzrichtlinie“ – Drucksache 17/1720

anlässlich der Öffentlichen Anhörung  
des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages  
am Mittwoch, dem 16. Juni 2010, von 11.00 bis 14.00 Uhr,  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
Anhörungssaal 3.101.

**Berlin, 14.06.2010**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-,  
Finanz-  
und Steuerpolitik

Verantwortlich:  
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Fragen an:  
Dr. Mehrdad Payandeh  
Tel.: 0 30/2 40 60-727  
Fax: 0 30/2 40 60-218  
E-Mail: [carina.ortmann@dgb.de](mailto:carina.ortmann@dgb.de)

Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich hauptsächlich darauf, folgende Richtlinien in nationales Recht umzusetzen: Die Richtlinie 2009/27/EG zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinie 2006/49/EG, die Richtlinie 2009/83/EG zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinie 2006/48/EG und die Richtlinie 2009/111/EG zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2007/64/EG hinsichtlich Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement. Die Richtlinie 2009/111/EG enthält Bestimmungen zur Neujustierung des Verbriefungsmarktes, die Richtlinie 2009/44/EG zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG enthält Bestimmungen über Abrechnung in Zahlungs- sowie Wertpapierabrechnungssystemen. Mit der Richtlinie 2002/47/EG wird eine Empfehlung der Europäischen Zentralbank über Finanzsicherheiten in das nationale Recht umzusetzen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßt grundsätzlich jeden Fortschritt zur Re-Regulierung der Finanzmärkte mit dem Ziel, den Finanzmärkten mittels gesetzlicher Regelungen Stabilität zu verleihen. Die massiven Spekulationen gegen einzelne Euro-Länder und auch gegen die Gemeinschaftswährung Euro insgesamt haben erneut die Dringlichkeit staatlichen Handelns zur Beendigung der Spekulationen verdeutlicht. Allerdings gehen aus Sicht des DGB die Regelungen in diesem Gesetzentwurf nicht weit genug um künftige Turbulenzen auf den Finanzmärkten in den Griff zu bekommen. Das beweisen die jüngsten Initiativen der Bundesregierung, im Alleingang die ungedeckten Leerverkäufe und Kreditausfallversicherung zu verbieten. Ferner bestehen nach wie vor erhebliche Zweifel am volkswirtschaftlichen Nutzen und Bedenken hinsichtlich der Risiken bestimmter Märkte wie zum Beispiel beim Markt für Verbriefungen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beschränkt sich lediglich auf erste Ansätze für die Stärkung der Aufsicht, der Haftung durch Erhöhung der Kapitalanforderungen und der Verbesserung des Risikomanagements sowie auf die Vereinheitlichung der Eigenkapitalanforderungen. Aus Sicht des DGB muss die Re-Regulierung der Finanzmärkte deutlich weitergehen. Es ist zwar selbstredend, dass in einem einheitlichen Währungsraum einheitliche Bedingungen für alle Finanzmarktakteure vorliegen müssen, damit keine Fehlallokation und keine Privilegierung bzw. Diskriminierung bestimmter Geschäftsmodelle entstehen. Auch diesem Ziel wird der Gesetzentwurf aber nicht gerecht. Denn beispielsweise sind die das System destabilisierenden alternativen Investmentfonds von diesem Gesetz gar nicht erfasst. Auch die jüngsten Brüsseler Regelungen werden diesen Anforderungen nicht gerecht. Da der Gesetzentwurf weitestgehend die Umsetzung verschiedener Richtlinien beinhaltet, richtet sich unsere Stellungnahme auch an die Adresse der Kommission.

## **Anmerkungen zum deutschen Ausführungsgesetz im Einzelnen:**

- **Änderung der Großkreditvorschriften zur besseren Erfassung von Konzentrationsrisiken**

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Solvenzsicherung der Kreditinstitute dadurch zu erhöhen, dass eine Großkreditobergrenze von 25% des Eigenkapitals eingehalten wird. Allerdings sieht das Gesetz zugunsten der kleineren Institute einen Freibetrag von 150 Mio. Euro vor, wobei der entsprechende Kredit das Eigenkapital der Bank nicht übersteigen darf. Ferner wird der Begriff „Kreditnehmereinheit“ eindeutiger gefasst. Danach werden Unternehmen, die von einer Refinanzierungsquelle abhängig sind, wie zum Beispiel Ankaufsgesellschaften von Asset Backed Commercial Papers, zu einer Kreditnehmereinheit zusammengefasst. Ferner müssen Meldeformate der Großkreditmeldungen ab 2013 vereinheitlicht und die Beschaffenheiten ihrer Forderungen gemeldet werden.

Aus Sicht des DGB ist die Intention des Gesetzgebers zu begrüßen. Denn es kann nicht hingenommen werden, dass durch die Insolvenz eines einzigen Kreditnehmers die Solvenz des Gläubigers beeinträchtigt wird. Der Gesetzentwurf macht mit der Einführung eines Freibetrags für kleinere Institute eine Ausnahme. Damit ist die Gefahr für kleine Institute aber nicht gebannt. Sinnvoll wäre diese Ausnahmeregelung nur dann, wenn sie befristet wäre, damit auch die kleinen Institute eine Umschichtung ihrer Forderung vornehmen können.

- **Einheitliche Prinzipien für die Anerkennung von hybriden Kapitalbestandteilen als Kernkapital**

Die neue Richtlinie ersetzt Hybridkapitalregelungen des KWG mit dem Leitbild der im deutschen Recht entwickelten Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter oder des Genußrechtskapitals. Stattdessen wird das Hybridkapital im Sinne der Richtlinie interpretiert, was eine weitergehende Begriffsbestimmung des Hybridkapitals beinhaltet.

Aus Sicht des DGB ist prinzipiell eine Vereinheitlichung des Hybridkapitals in der Europäischen Union aus Gründen des Wettbewerbs und der Förderung der Integration nationaler Finanzmärkte in einem europäischen Finanzmarkt unabdingbar. Dennoch stellt sich für den DGB die Frage, ob das Gesetz nicht dazu führt, dass wegen der unterschiedlichen Anrechnungsmodalitäten der verschiedenen Hybridkapitalbestandteile wandelbare Hybridkapitalbestandteile bevorzugt würden.

- **Stärkung der Zusammenarbeit der europäischen Aufsichtsbehörden**

Der Gesetzentwurf beschränkt sich darauf, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden bei der Ausübung ihrer Aufgaben die möglichen Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf die Stabilität des Finanzsystems in allen anderen betroffenen Mitgliedstaaten berücksichtigen. Ferner sollen Aufsichtskollegien aus den nationalen Behörden eingerichtet werden. Weiterführende Überlegungen zur Errichtung neuer Europäischer Aufsichtsbehörden für den Bereich Bankenwesen sollen erst kommen, wenn die Europäische Kommission ihre Vorschläge vorgelegt hat. Bis dahin müsse man abwarten.

Aus Sicht des DGB wird der Inhalt des Gesetzentwurfs der im Zuge der Finanzkrise immer offensichtlicher gewordenen notwendigen Stärkung der Zusammenarbeit der Europäischen Aufsichtsbehörden nicht gerecht. Viel mehr brauchen wir dringend eine durchsetzungsfähige Europäische Aufsichtsbehörde, die Zugang zu den Büchern der Kreditinstitute hat, um rechtzeitig die Risiken im Bankensystem zu erkennen, und die über Weisungsbefugnis verfügt, um rechtzeitig mit geeigneten Maßnahmen einen Flächenbrand im gesamten System zu verhindern. Der Gesetzentwurf wird diesem Ziel nicht annähernd gerecht.

In einem am 25. Februar 2009 von der Gruppe hochrangiger Experten unter dem Vorsitz von Herrn Jacques de Larosière auf Ersuchen der Kommission veröffentlichten Bericht (*dem Larosière-Bericht*) wurden Reformen der Aufsichtsstruktur für den Finanzsektor in der **Union** vorgeschlagen. Die in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen stellten das kleinste Maß an Veränderungen dar, das die Experten für nötig erachteten, um eine ähnliche Krise in Zukunft zu verhindern. Mit ihrer Mitteilung "Europäische Finanzaufsicht" vom 27. Mai 2009 hat die EU-Kommission die Empfehlungen der de Larosière-Gruppe zur Verbesserung der EU-Finanzaufsicht weitgehend aufgenommen.

Die Bundesregierung ist zusammen mit anderen nationalen Regierungen dafür verantwortlich, dass sich der Aufbau einer wirksamen europäischen Finanzaufsicht verzögert. Die nicht wirklich europäischen Vorschläge des Rates sind völlig ungenügend: Bei der Aufsicht der europäischen Finanzmärkte dürfen keine national begründeten Abstriche auf Kosten nachhaltiger und stabiler Finanzmärkte gemacht werden. Ohne eine starke europäische Finanzaufsicht ist der Weg für die nächste Krise bereitet. Der DGB fordert von der deutschen Bundesregierung und vom Europäischen Rat, dass sie sich mindestens den im Mai vom Wirtschafts- und Währungsausschuss des Europäischen Parlaments gefassten Beschlüssen für eine starke europäische Finanzmarktaufsicht anschließen. Der DGB unterstützt die Forderungen des Ausschuss, der Europäischen Behörde Durchgriffsmöglichkeiten zu geben und eine direkte Aufsicht von systemisch relevanten Finanzinstituten auf europäischer Ebene einzuführen.

- **Verbriefungen und Verschärfung der Offenlegungsanforderungen**

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, das Gefahrenpotential der Verbriefungen zu senken. So setzt der Entwurf darauf, strengere Kriterien zur Emission und zum Handel mit Verbriefungen aufzustellen. Demnach darf ein Institut nur dann in mittels Verbriefungen strukturierte Kreditrisiken investieren, wenn eine Erklärung des Originators, Sponsors oder ursprünglichen Kreditgebers vorliegt, dass dieser mindestens 5% der Risikoposition selbst hält. Dazu kommen noch weitere qualitative Kriterien.

Aus Sicht des DGB bleiben Verbriefungen aus mehreren Gründen kein wünschenswertes Geschäftsmodell und sollen soweit wie möglich verhindert werden, weil sie System destabilisierend wirken. Der Markt für Kreditverbriefungen floriert seit Jahren. Auf diesem Markt refinanzieren sich die Banken, indem sie ihre Kreditforderungen in CDOs umwandeln und anschließend weltweit an Anleger verkaufen. So können sich Banken die Refinanzierung ihrer Kreditgeschäfte endlos ohne Fremdbestimmung der Zentralbanken organisieren. Das Volumen der Kredit-Verbriefungen expandierte laut IWF auf 53 Billionen US-Dollar, wovon 14,1 Billionen US-Dollar im Zuge der Krise toxisch wurden und ihre zerstörerische Kraft entfalten konnten. Ein Drittel dieser toxischen Papiere landeten in den Tresoren deutscher Banken. Der Markt für Verbriefungen hat die Geldschöpfung weiter privatisiert. Die Zentralbanken verloren erneut an Einfluss. Das Risikopotenzial und die eigentliche Zerstörungskraft der Kreditverbriefungen (Credit Default Obligations – CDO) und der darauf basierenden Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps – CDS) wurde zu Recht mit Massenvernichtungswaffen verglichen. Denn einerseits führen Kreditverbriefungen automatisch zur Blasenbildung, wenn immer mehr Anleger solche Finanztitel nachfragen und ihren Preis in Unkenntnis der enthaltenen Risiken künstlich in die Höhe treiben. Irgendwann rechtfertigen die Renditen den Preisanstieg nicht mehr. Mit den Risiken rückt die Spekulation auf den Kreditausfall in den Mittelpunkt. Der Run auf die CDS-Papiere beginnt. Von nun an bestimmt nur die Flucht aus solchen nun toxisch gewordenen Vermögenstiteln das Marktgeschehen, nicht mehr die steigenden Preise. Die Blase platzt und die Vermögenspreise werden entwertet. Es kommt zur Kapitalvernichtung.

Vor dem Hintergrund der Entstehung und Entwicklung solcher Preisblasen fragt der DGB nach der volkswirtschaftlichen Funktion von Verbriefungen. Die Vorgabe, dass der Kreditgeber künftig mindestens 5% der Risikoposition selbst halten muss, ist viel zu gering. Das Risikopotenzial solcher Geschäfte wird dadurch nicht neutralisiert. Der DGB fordert einen Selbstbehalt von mindestens 30 Prozent. Finanzinstitute, die in mehrfach verbrieften Produkte investieren, sollten solche Anlagen mindestens mit 30% Eigenkapital unterlegen müssen. Nicht nur die Originators, Sponsors oder ursprünglichen Kreditgeber son-

dern auch die Anleger, die solche Produkte kaufen, sollen ihre Anlagen ebenfalls mit 30% Eigenkapital unterlegen.

Der DGB teilt auch nicht das Vertrauen, das der Gesetzentwurf in die internen Verfahren zur Analyse und Messung von Risiken von Finanzinstituten setzt. Die Finanzkrise hat den Beweis für das tausendfache Versagen der verwendeten mathematischen Modelle geliefert. Deshalb fordert der DGB, bestimmte Sorten von Verbriefungen ganz zu verbieten und solche Finanzprodukte generell einem Zulassungsverfahren zu unterwerfen.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird den Stabilitätsanforderungen nicht gerecht. Ohne weiter gehende Einschränkungen wird der Verbriefungsmarkt weiter eine Gefahr für die Stabilität offener Volkswirtschaften bleiben.

- **Änderung des Pfandbriefgesetzes**

Diese Änderung ermöglicht den Sachwaltern, sich im Falle der Insolvenz einer Pfandbriefbank liquide Mittel über Refinanzierungsgeschäfte mit der Deutschen Bundesbank zu beschaffen. Weitere Änderungen dienen der Haftungsbeschränkung des Treuhänders und der Regelung seiner Vergütung. Aus Sicht des DGB ist diese Änderung eine sinnvolle Klarstellung im Pfandbriefgesetz.

- **Verbesserung der Liquiditätssteuerung der Institute**

Die Schwachstellen des Liquiditätsrisikomanagements der Institute machen deutlich, dass es dem Bankensystem an notwendigen quantitativen (Liquiditätspuffer) und qualitativen (Notfallplan) Maßnahmen zur Liquiditätsversorgung mangelt. Diese Änderungen im Gesetzentwurf setzten Vorschläge des Committee of European Banking Supervisors (CEBS) und des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zum Liquiditätsrisikomanagement um. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erhöhen aus Sicht des DGB die Stabilität des Bankensektors und wirken risikomindernd. Allerdings fordert der DGB seit dem Ausbruch der Krise nicht nur das Verbot der außerbilanziellen Zweckgesellschaften, sondern auch die Gründung eines Haftungsverbundes für Kreditinstitute.