

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

## **Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor (Risikoreduzierungs-gesetz – RiG)**

27.05.2020

### **Hintergrund und zentrale Maßnahmen**

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor (Risikoreduzierungs-gesetz) sollen die im europäischen Bankenpaket enthaltenen Richtlinien CRD IV und BRRD II in nationales Recht umgesetzt werden. Hiermit werden weitere Regelungen des Rahmenwerks Basel III in nationales Recht umgesetzt. Grundsätzlich sind die Maßnahmen danach ausgerichtet, die Widerstands- und Verlustabsorptionsfähigkeit der Banken zu verbessern. Zu den nun mit dem Referentenentwurf umzusetzenden Maßnahmen gehören u. a. die Einführung der aufsichtsrechtlichen Verschuldungs-obergrenze (Leverage Ratio) sowie die mittelfristige Liquiditätskennziffer (NSFR). Grundsätzliches Anliegen der Regulierung ist es ebenso, die sogenannte Too-Big-To-Fail-Problematik zu beheben, indem die Abwicklungsfähigkeit auf der einen Seite sichergestellt sowie höhere Eigenkapitalzuschläge und zusätzliche Verlustpuffer auf der anderen Seite für global systemrelevante Institute eingezogen werden. Darüber hinaus sollen zukünftig kleinere und mittelgroße Banken regulatorische und aufsichtsrechtliche Erleichterungen erfahren. Somit wird das Proportionalitätsprinzip gestärkt, wonach Regulierung sowie Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit dem Risiko einer Banken stehen sollte.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

**Dr. Robby Riedel**  
Referatsleiter Marktregulierung und Verteilungspolitik

robby.riedel@dgb.de

Telefon: +49 (0)30 240 60 302  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

www.dgb.de



Der DGB und die Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Möglichkeit, Stellung zu den geplanten Gesetzesänderungen zu nehmen. Es werden nachfolgend die wesentlichen Änderungen des Gesetzesentwurfs kommentiert, ohne dabei explizit auf einzelne Paragraphen einzugehen.

### **Grundsätzliche Anmerkungen**

Zentrales politisches Anliegen und gesellschaftlicher Konsens nach der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 war es, systemische Risiken im Bankensystem dauerhaft abzubauen und somit das Finanzsystem insgesamt stabiler und sicherer zu gestalten.

Zwar wurden im Nachgang der Krise zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die die regulatorischen Missstände im Bankensektor beheben sollten. So wurden mit dem Basel III-Regelwerk, welches u. a. die Qualität und Quantität des Eigenkapitals der Banken erhöhen soll, neue internationale bankenrechtliche Standards implementiert. Auch wurden in fast allen Gerichtsbarkeiten die Aufsichts- und Kontrollbefugnisse über Banken erweitert, Abwicklungsmechanismen für Banken erarbeitet und eingeführt, regulatorische Anforderungen und Erfüllungspflichten für systemrelevante Institute erhöht. Dies sind begrüßenswerte Schritte und sie weisen grundsätzlich in die richtige Richtung. Dennoch lassen die ergriffenen Maßnahmen aus Sicht des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften Raum für Verbesserungen, da die Änderungen unseres Erachtens nach nicht weitreichend genug sind. Ohne eine essentielle Reduktion von Risiken werden auch zukünftige Krisen Rettungsmaßnahmen in der Bankenbranche erfordern.



Der DGB und die Mitgliedsgewerkschaften haben in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass regulatorische Maßnahmen, die die Finanzmarktstabilität verbessern, schnell und sachgerecht implementiert werden müssen. Insbesondere müssen Instrumente, die die Absorptions- und Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten stärken, weiterentwickelt werden.

### **Einführung einer Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio)**

Um den Fehlanreizen der risikogewichteten Eigenkapitalquote (Equity Ratio), den Problemen bei der Risikogewichtung und möglichen internen Modellfehlern zu begegnen, plädieren der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dafür, die risikogewichtete Eigenkapitalquote (Leverage Ratio) als verbindliche Kennziffer für Banken zu implementieren. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht die Einführung dieser Verschuldungsobergrenze lediglich als ergänzende, aufsichtsrechtliche Kennziffer vor. Das ist aus Sicht des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften allerdings nicht ausreichend.

Die Vorteile der Leverage Ratio liegen auf der Hand. Sie schafft internationale Vergleichbarkeit und Transparenz. Zudem sind keine aufwendigen internen Modelle oder externe Ratings notwendig. Grundsätzlich sollte die Möglichkeit, Bewertungen anhand interner, institutseigner Modelle wie bei der Ermittlung der risikogewichteten Eigenkapitalquote vorzunehmen, zukünftig nicht mehr möglich sein. Wenn gleich diese Modelle von den Aufsichts- und Regierungsbehörde genehmigt werden müssen, verstanden die Bewertungsmodelle und Methodik in der Vergangenheit oftmals nur ihre Ersteller selbst. Eine transparente Risikodarstellung ist aufgrund



dessen in den wenigsten Fällen möglich. Vielmehr sollten Institute bei der Bewertung ihrer Risiken zukünftig auf die harmonisierten allgemeingültigen Standardsätze zurückgreifen.

Die für die Leverage Ratio ins Auge gefasste Höhe von 3 Prozent ist aus Sicht des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften viel zu niedrig, um eine ausreichende Absicherung der Bankgeschäfte zu gewährleisten. Die aufsichtsrechtlich zulässige Verschuldung wäre viel zu hoch. So zeigte sich, dass global agierende Banken in den Jahren 2007 bis 2009, also vor und während der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise, eine Leverage Ratio von durchschnittlich 5,1 Prozent aufwiesen. Eine Wirksamkeit der Leverage Ratio in Höhe von 3 Prozent auf die Systemstabilität ist aus unserer Sicht nicht gegeben. Dies unterstreicht die Ansicht des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften, dass eine Leverage Ratio von mindestens 10 Prozent zu implementieren ist, um das Bankensystem widerstandsfähiger zu gestalten. In einem solchen regulatorischen Rahmen würden sich idiosynkratische Zusammenbrüche einzelner Banken nicht systemisch und flächendeckend über die ganze Bankenlandschaft ausbreiten können, da die Institute hinreichend Eigenkapital besäßen, um Verluste aus eigenen Mittel zu kompensieren.

Begrüßenswert sind die Maßnahmen, dass als systemrelevant klassifizierte Institute zukünftig eine höhere aufsichtsrechtliche Leverage Ratio erfüllen müssen als nicht-systemrelevante Banken und folglich auch mehr Eigenkapital vorhalten müssen. Diese systemische Eigenkapitalkomponente wirkt zumindest verteuern auf die Systemrelevanz eines Instituts. Allerdings sollten aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften auch die Eigenkapitalanforderungen für diese Institute stärker erhöht werden als im Gesetzesentwurf vorgesehen.



**Einführung von Verlustpuffern zur besseren Abwicklungsfähigkeit**  
**(TLAC)**

Zukünftig sollen bei einer finanziellen Schieflage zunächst die Eigentümer und Gläubiger der Bank herangezogen werden (Bail-in). Wenn diese Maßnahmen nicht ausreichen sollten, um das Institut finanziell zu stabilisieren, und es nicht absehbar erscheint, dass eine Sanierung der Bank Erfolg verspricht, sollen Mittel des Bankenabwicklungsfonds herangezogen werden. Mit dieser Haftungskaskade soll ausgeschlossen werden, dass zukünftig Steuerzahlermittel dafür verwendet werden, angeschlagene Banken finanziell zu unterstützen.

Im Zusammenhang mit den Rettungsmaßnahmen wurde in der Öffentlichkeit von systemrelevanten Finanzinstituten gesprochen, von denen aufgrund ihrer Bedeutung für das Finanzsystem im Insolvenzfall erhebliche ökonomische Kettenreaktionen ausgegangen wären. Im Falle sogenannter „notleidender“ Finanzinstitute, die als systemrelevant eingestuft wurden, entschieden die politischen Entscheidungsträger, den betroffenen Instituten mit staatlichen Unterstützungsmaßnahmen beiseite zu stehen, um größere Schäden für die Volkswirtschaft abzuwenden. Systemrelevante Finanzinstitute genießen daher eine implizite Staatsgarantie. Diese Garantie erhöht nicht nur die Risikobereitschaft der Banken, sondern ist auch eine Privilegierung bedeutender Finanzinstitute, die als Folge günstigere Refinanzierungsmöglichkeiten und somit geringere Kapitalkosten als nicht-bedeutender Finanzinstitute aufweisen. Sie haben somit erhebliche Anreize, bedeutend zu bleiben bzw. zu werden, um in den Genuss der Staatsgarantie zu kommen und somit den daraus resultierenden Wettbewerbsvorteil zu nutzen.



Der DGB und die Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass mit der TLAC (Total Loss Absorbing Capacity) weitere (hybride) Kapitalinstrumente für systemrelevante Banken eingeführt werden sollen und somit der adversen Anreizstruktur entgegenwirkt werden soll. Dieses Kapital soll gewährleisten, dass dem Finanzinstitut im Abwicklungsfall ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Dadurch sollen die kritischen Funktionen des Kreditinstituts ohne externe zusätzliche Mittel fortgesetzt werden können. Die Zukunft wird zeigen, wie effektiv TLAC zur Bewältigung eines sich annähernden Bankenzusammenbruchs sein wird und ob sich die bereitgestellten Mittel im Falle eines Zusammenbruches als ausreichend erweisen. Insbesondere ist bei der Abwicklung einer Bank darauf zu achten, dass die Haftungskaskade stringent eingehalten werden sollte. Die jüngere Vergangenheit zeigte, dass dies nicht immer gewährleistet ist, da einzelne Mitgliedstaaten vorzeitig intervenierten und somit die Steuerzahlenden des Landes für die Bankenrettung aufkamen statt der Eigentümer und (vermögenden) Gläubiger der Institute.

Der in der Haftungskaskade nachrangig heranzuziehende einheitliche Abwicklungsfonds ist mit dem angestrebten Volumen von 55 Milliarden Euro weit unterkapitalisiert. Bereits bei einer Abwicklung einer mittelgroßen Bank werden die Mittel nicht ausreichen. Vor dem Hintergrund, dass der nationale Bankenrestrukturierungsfonds in Deutschland ein Zielvolumen von ursprünglich 70 Milliarden Euro vorsah, ist die geringe Mittelausstattung des Abwicklungsfonds auf europäische Ebene nicht nachvollziehbar.



**Einführung der mittelfristigen Liquiditätskennziffer (Net Stable Funding Ratio, NSFR)**

Aus Sicht des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften ist die Einführung der NSFR eine richtige und wichtige Maßnahme zur Liquiditätssteuerung. Das Instrument der NSFR soll die mittelfristige Liquiditätsbasis einer Bank garantieren, indem Anreize geschaffen werden, Geschäfte aus stabileren Refinanzierungsquellen zu refinanzieren. In der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte sich, dass die oftmals sehr kurzfristige Refinanzierung über Geld- und Kapitalmärkte und sich stetig verändernden Refinanzierungsbedingungen zu erheblichen Problemen bei einigen Banken führten. Betroffene Banken mussten ihre Liquiditätsausstattung durch Notliquidierung von Vermögenswerten wiederherstellen. Dies führte zwangsläufig auch zu Solvenzproblemen der betroffenen Banken.

Die Liquiditätskennziffer soll ebenso das Vertrauen der Einleger und Kapitalgeber stärken und somit ein ‚Bank Run‘ auf die Depositen der Banken in Krisenzeiten verhindern. Eine entscheidende Frage, die sich im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Liquiditätsmanagements allerdings ergibt, ist die nach ausreichend liquiden und sicheren Anlagemöglichkeiten, um die Liquiditätsvorgaben erfüllen zu können. Deshalb fordern einige Beobachter eine Erweiterung der anererkennungspflichtigen Vermögensgegenstände, um die beschlossenen Liquiditätsinstrumente erfüllen zu können. Zweifelsohne würden die eigentlichen Ziele und Beweggründe der Liquiditätsmaßnahmen durch eine Ausweitung der Anlagemöglichkeiten konterkariert.



### **Stärkung der Proportionalität**

Mit dem Risikoreduzierungs-gesetz sollen zukünftig die aufsichtsrechtlichen und regulatorischen Erleichterungen für kleinere und mittelgroße Banken erfolgen.

Der DGB und die Mitgliedsgewerkschaften begrüßen grundsätzlich den Punkt, dass Erfüllungspflichten im Verhältnis zum Risikogehalt einer Bank stehen sollten.

In der Regel gehen von kleineren Instituten weniger systemische Risiken aus, daher sind die geringeren aufsichtsrechtlichen und regulatorischen Anforderungen für jene Institute nachvollziehbar. Darüber hinaus sind zur Erstellung, Einhaltung sowie Übermittlung der aufsichtsrechtlichen Standards sowie Offenlegungspflichten organisatorische, administrative und personelle Ressourcen notwendig, die kleinere Institute oft nicht im größeren Maße aufweisen können.

Die Ermittlung der Systemrelevanz eines Instituts und somit die Frage, ob eine Bank in den Anwendungsbereich einer vereinfachten Regulierung kommt, sollte aus Sicht des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften in regelmäßigen Abständen erfolgen, da sich die Bedeutung eines Instituts für das Gesamtsystem schnell ändern kann.

Eine Bemessung allein anhand der Größe bzw. Bilanzsumme ist allerdings nicht sachgerecht. Die Größe bzw. die Bilanzsumme eines Instituts allein ist kein verlässlicher Indikator für das Risikoprofil einer Bank und sollte daher nicht das alleinige Maß bei der Beurteilung der Bedeutung eines Instituts sein. Auch mittelgroße und sogar kleinere Banken können aufgrund einer engen Vernetzung im Bankensystem, ihrer Komplexität oder im Verbund hohe systemische Risiken aufweisen.





Den Banken kommt in der aktuellen Corona-Krise eine entscheidende Rolle zu. Die von der Bundesregierung bereitgestellten Liquiditätshilfsprogramme, die die KfW den Unternehmen zur Verfügung stellt, werden über die entsprechenden Hausbanken abgewickelt. Deshalb, und angesichts der Schwere und Dynamik der Corona-Krise, ist es angemessen, bestehende Offenlegungs- und Berichtspflichten sowie regulatorische Anforderungen für Banken vorübergehend zu lockern.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist es allerdings wichtig zu betonen, dass temporäre Erleichterungen nicht zu einem dauerhaften Zustand werden dürfen, sondern lediglich auf die Phase der akuten Krisenbekämpfung Anwendung finden dürfen. Eine dauerhafte Deregulierung würde dem Bestreben nach Schaffung eines sicheren und stabilen Bankensystems fundamental entgegenstehen.

Darüber hinaus sollte grundsätzlich darauf geachtet werden, dass Teile der Bankengeschäfte nicht in unregulierte Bereiche des Finanzsystems abwandern. Deshalb ist es erforderlich, u. a. den Schattenbankensektor wirksam zu regulieren. Nur wenn gewährleistet werden kann, dass Banken keine Anreize zur Regulierungsarbitrage haben, können systemische Risiken wirksam abgebaut werden. Auch gilt es die Vereinheitlichung und Harmonisierung aufsichtsrechtlicher und regulatorischer Standards im internationalen Kontext voranzubringen.