

# ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E.V. BERLIN  
BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E.V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND E.V. BERLIN-BONN  
VERBAND DEUTSCHER PFANDBRIEFBANKEN E.V. BERLIN

**European Commission  
DG Internal Market Unit G1  
Consultation on Financial Supervision  
1049 Brussels**

**Vorab per E-Mail: [MARKT-G1@ec.europa.eu](mailto:MARKT-G1@ec.europa.eu)**

10785 Berlin, den 9. April 2009  
Schellingstraße 4  
Tel.: 030/20 21 – 2300  
Fax: 030/20 21 – 192300  
Dr.Mie/Me 090409 de Larosiere-Gruppe (Duetsch) ZKA

## **Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses Konsultation der EU-Kommission zum „de Larosière -Report“ vom 25. Februar 2009 und zum Kommissionspapier „Driving European Recovery“ vom 4. März 2009<sup>1</sup>**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zu den oben genannten Papieren nehmen wir mit Blick auf die vorgestellten Überlegungen für eine Reform der Regelungen der Finanzmarktaufsicht gerne wahr und dürfen Ihnen hierzu unsere Anmerkungen im Einzelnen wie folgt übermitteln:

### **I. Vorbemerkungen**

Nach wie vor ist die aktuelle Finanzmarktkrise mit ihren tiefgreifenden Auswirkungen nicht überwunden. Insoweit ist das Bemühen möglichst kurzfristig Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Schwächen der Finanzmarktregulierung zu ergreifen und damit einen substantiellen Beitrag zur Beendigung der Finanzmarktkrise zu leisten, nachvollziehbar. Dem entsprechend verstehen wir auch das Bemühen der EU-Kommission in ihrem Papier vom 4. März 2009 den als zu langfristig empfundenen Zeitplan der de Larosiere-Gruppe, die für die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen einen Zeitrahmen von bis zu drei Jahren vorsieht, möglichst zu verkürzen. Mit Blick auf die Vielzahl der verschiedenen betroffenen Themenfelder und die in diesem Zusammenhang zu lösenden zum Teil äußerst komplexen Fragestellungen erscheint das Bestreben der EU-Kommission auf allen in dem Papier vom 4. März 2009 angesprochenen Themenfeldern bis spätestens zum Jahresende 2009 Umsetzungsprozesse anzustoßen allerdings als äußerst ambitioniert. Mit Rücksicht auf die erhebliche Bedeutung der entsprechenden Arbeiten, plädieren wir nachdrücklich dafür, konsequent darauf zu achten, dass sorgfältige Rechtsetzungsprozesse der Ein-

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Gremien der Verbände.

haltung eines gesteckten Zeitplans stets vorgehen. Insofern begrüßen wir ausdrücklich die Ankündigung der EU-Kommission, dass sie die von ihr selbst als ambitioniert bezeichnete Reform des europäischen Finanzsystems auf der Grundlage von Auswirkungsstudien und unter Berücksichtigung der selbst formulierten Prinzipien der besseren Gesetzgebung durchführen will. Die Einhaltung dieser selbstgesetzten Vorgaben durch die EU-Kommission wird verhindern, dass aktionistische, nicht zielführende Regelungsprozesse zu Verzögerungen bei der Beseitigung regulatorischer Schwachstellen führen.

In gleichem Maße wichtig ist nach unserem Dafürhalten ein über den europäischen Rechtsraum hinausreichendes, möglichst weltweit abgestimmtes Vorgehen bei der Schaffung neuer Regulierungsansätze. Namentlich eine enge Abstimmung der Arbeiten auf europäischer Ebene mit den häufig parallelen Prozessen beim Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht scheint sachgerecht und wünschenswert. Dementsprechend stimmen wir der seitens der EU-Kommission im Annex I (Seite 3, 5. Bullet point) geäußerten Ansicht, dass eine entsprechende Notwendigkeit für internationale Koordination und Kohärenz bei den anstehenden Arbeiten unerlässlich ist, voll zu. Dieser Aspekt sollte in allen relevanten Feldern nachhaltig berücksichtigt werden.

## **II. Einzelanmerkungen**

### **1. Architektur der Finanzmarktaufsicht**

Wir begrüßen uneingeschränkt nachdrücklich die von der EU-Kommission unterstützten Vorschläge der de Larosière-Gruppe zur besseren Verzahnung von makro- und mikroprudentieller Aufsicht. Wie die Finanzmarktkrise gezeigt hat, lag eine der Schwächen darin, dass die Auswirkungen der makroökonomischen Risiken auf einzelne systemrelevante Unternehmen nicht rechtzeitig erkannt bzw. keine ausreichenden Konsequenzen im Hinblick auf die mikroprudentiellen Aufsichtsstrategien gezogen wurden.

Vor diesem Hintergrund ist es richtig, die Notenbanken mit einem Mandat zur Analyse von „high-level macro-financial risks“ auszustatten und ihnen das Recht zu geben, Warnungen auszusprechen (Tz. 171 de Larosière-Papier). Auch die Gründung eines European Systemic Risk Council (ESRC) kann einen wertvollen Beitrag zur besseren Beaufsichtigung von Makrorisiken leisten (Tz. 174 de Larosière-Papier). Nachdrücklich unterstützen wir die anlassbezogene Einbeziehung von Bankaufsichtsbehörden, die nicht Notenbanken sind, sowie von Versicherungs- und Wertpapieraufsehern (Tz. 176 de Larosière-Papier).

Es sollte jedoch kritisch überprüft werden, inwieweit die bessere Verzahnung von makro- und mikroprudentieller Aufsicht allein durch ein neu zu schaffendes und sehr hochrangig besetztes Gremium gelingen kann. Es geht nicht nur darum, bestimmte Informationen in ein Spitzengremium zu transportieren und dort über Warnungen und Maßnahmen zu entscheiden. Die Identifikation von relevanten Makrorisiken und adäquaten Aufsichtsstrategien ist ein komplexer Prozess, der darüber hinaus ein intensives Zusammenwirken von Notenbanken und Aufsichtsbehörden auf vielen Ebenen erfordert. Daher sollte auch auf der Ebene des Senior/gehobenen Managements ein enger Austausch erfolgen. Wir würden es insoweit begrüßen, wenn es eine gemeinsame hochrangig besetzte Kontaktgruppe zwischen ESRC und dem Finanzsektor, ähnlich dem Consultative Panel bei den Level 3-Ausschüssen geben würde, in der Fragen der Finanzmarktstabilität regelmäßig diskutiert

werden könnten. Letztlich geht es nicht primär um die Schaffung eines neuen Gremiums, sondern um die bessere Verzahnung von Funktionen, die bisher schon existieren, aber noch nicht in optimaler Weise aufeinander bezogen sind.

Da es auch im Vorfeld der Finanzmarktkrise an Warnungen nicht völlig gefehlt hat, kommt es entscheidend darauf an, dass aus der Identifikation von Makrorisiken auch adäquate aufsichtliche Handlungen resultieren. Das in der Empfehlung 17 vorgesehene verpflichtende follow-up scheint uns daher unverzichtbar. Das in den Level-3-Ausschüssen bereits praktizierte „Comply-or-explain“-Prinzip sollte auch hier Anwendung finden. Ein derartiger Rechtfertigungszwang würde den Aufsichtsbehörden helfen, die interne und externe Akzeptanz für notwendige Maßnahmen zu erhöhen. In jedem Falle bedarf das Prozedere des Zusammenwirkens zwischen ESRC und jeweiliger nationaler Aufsichtsbehörde aber noch einer differenzierteren Betrachtungsweise, um eine angemessenes Funktionieren der Struktur sicherzustellen.

Die Finanzkrise hat im Übrigen gezeigt, wie stark Real- und Finanzwirtschaft global vernetzt sind. Notwendigerweise fokussieren die Vorschläge der von EU-Kommission und der de Larosière-Gruppe auf die EU-Ebene. Lösungen müssen jedoch globaler Natur sein bzw. sich in eine globale Aufsichtsarchitektur einfügen. Uneingeschränkt zu unterstützen ist somit die Empfehlung, europäische Lösungen nicht auf die Eurozone zu beschränken (Tz.173 de Larosière-Papier). Darüber hinaus sollte sich die EU bemühen, ihre Arbeit in einen globalen Kontext einzubringen. Dies betrifft nicht nur die von außereuropäischen Märkten ausgehenden Risiken, sondern auch von Nicht-EU-Aufsichtsbehörden zu ergreifenden Maßnahmen. Insoweit gilt hier das oben bereits in den Vorbemerkungen Ausgeführte entsprechend.

Zur Vermeidung multipler Reporting-Anforderungen sollten die den im ESRC vertretenen Institutionen auf nationaler Ebene zugehenden Informationen an das ESRC weitergeleitet werden. Gleichermaßen sollte der ESRC seinerseits etwaige Informationsbedürfnisse vermittelt über die bei ihm repräsentierten Aufsichtsinstitutionen befriedigen. Diese Verfahrensweise bietet den entscheidenden Vorteil, dass sich die Kreditinstitute jeweils nur einem Ansprechpartner gegenüber sehen und so unnötige Doppelarbeiten oder gegebenenfalls auch Unklarheiten hinsichtlich der nachgefragten Informationen vermeiden lassen.

## **2. Änderung des aufsichtsrechtlichen Regelwerks**

Die vorhandenen wechselseitigen Abhängigkeiten an den Finanzmärkten müssen stärker als in der Vergangenheit aufsichtlich berücksichtigt werden. Dies verlangt eine umfassende Aufsicht über den gesamten Finanzsektor, d. h. nicht nur eine Beschränkung auf Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Kapitalanlagegesellschaften. Vor allem das so genannte „Schattenbankensystem“ bedarf zukünftig einer Regulierung, die den von den relevanten Marktteilnehmern ausgehenden Risiken angemessen Rechnung trägt. In diesem Zusammenhang muss dann auch das Prinzip „same business, same rules“ konsequent angewandt werden. Pläne für ein „lightregime“, wie sie gerade auch in jüngster Zeit wiederholt vorgeschlagen worden sind (z. B. E-Geld-Geschäft, Micro-Kredite etc.) für bestimmte Marktteilnehmer sollten nicht ohne eine angemessene Bewertung möglicher Risiken und möglicher wettbewerbsverzerrender Tendenzen Eingang in das aufsichtsrechtliche Regelwerk finden. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Ankündigung der EU-

Kommission bis Ende April zu diesem Thema angemessene Vorschläge vorlegen zu wollen.

Gerade mit Blick auf die seitens der EU-Kommission angekündigten Arbeiten zur Höhe und Qualität des Eigenkapitals wie auch zur Reduzierung prozyklischer Effekte der Regulierung möchten wir zunächst unsere bereits einleitend erwähnte Sichtweise unterstreichen, dass insoweit eine enge Verzahnung der Aktivitäten auf EU-Ebene insbesondere mit den Parallelarbeiten beim Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht sichergestellt werden sollte. Hierfür spricht unter anderem, dass gerade das Thema „Prozyklik“ im Laufe der Entstehung der Regelungen von Basel II bereits Gegenstand intensiver aufsichtlicher Erörterungen war. Die in diesem Zusammenhang beim Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht vorhandene Expertise sollte in jedem Falle auch für mögliche Rechtsetzungsschritte auf europäischer Ebene genutzt werden. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Eigenkapitals für die Marktteilnehmer plädieren wir nachdrücklich dafür, die seitens der EU-Kommission angekündigten Arbeiten zur Anfertigung eines entsprechenden Berichts zum Thema „Prozyklik“ bis Ende dieses Jahres so transparent wie möglich zu gestalten und die betroffenen Wirtschaftskreise in den Meinungsbildungsprozess angemessen einzubinden.

Der von der EU-Kommission angekündigten Einführung einer weitergehenden einfach zu ermittelten Kennzahl in Form eines „back stop regime“ als Ergänzung zu den risikobasierten Anforderungen der CRD stehen wir ablehnend gegenüber. Eine solche Messgröße relativiert die aus unserer Sicht richtige, am Risiko orientierte Sichtweise der aktuellen bankaufsichtsrechtlichen Regelungen und taugt weder als Mittel, um zyklische Wirkungen zu begrenzen, noch um exzessive Bilanzausweitungen zu vermeiden. Wie das Beispiel USA zeigt, wo ein solches Verfahren seit langem praktiziert wird, ist eine solche Kennziffer weder in der Lage, noch grundsätzlich geeignet, das Entstehen krisenhafter Entwicklungen zu verhindern oder deren Intensität abzumildern. Im Gegenteil, die aktuelle Krise ist in den Vereinigten Staaten entstanden und hat dort auch die größten Schäden verursacht. Dass mithin ein Regelungsansatz, der bereits in der Praxis seine Untauglichkeit nachgewiesen hat, nunmehr als taugliches Instrument zur Vermeidung krisenhafter Entwicklungen eingeführt werden soll, vermag nicht zu überzeugen. Ausgangspunkt jeder tauglichen Regelung zur zukünftigen Vermeidung krisenhafter Entwicklungen muss eine genaue Identifizierung der Schwachstellen in den aktuellen Aufsichtsregelungen sein. Alle entsprechenden Mängel im Regelwerk der CRD lassen sich heute schon über die Säule II adressieren. Der Einführung einer entsprechenden simplen Risikokennzahl als ergänzendes Instrument bedarf es insoweit nicht.

### **3. Behandlung komplexer Finanzprodukte**

Wir unterstützen grundsätzlich die Bemühungen von EU-Kommission und der de Larosière-Gruppe, das Vertrauen in die Derivate-Märkte wieder zu stärken. Hierbei gilt es aber, sämtliche Auswirkungen der Initiativen vorab gründlich zu analysieren. Während Simplifizierung und Standardisierung bei vielen Derivaten eine Verbesserung des Verständnisses und eine Vereinfachung des Risikomanagements bewirken können, müssen für den Markt weiterhin Innovation und bilateral ausgehandelte Konditionen möglich sein. Bei Transparenz sollte klar spezifiziert werden, um welche der verschiedenen Arten es gehen soll (Transparenz über Eigenschaften des Instruments, Preistransparenz, Markttransparenz). Auch ist das Erreichen jeder dieser Transparenzarten nicht kostenlos. So

sollten zum Beispiel die potentiell negativen Wirkungen auf Marktliquidität bedacht werden.

Grundsätzlich wurde der Code of Conduct entwickelt, um in Aktienmärkten auf Ebene der Zentralen Kontrahenten und Zentralverwahrer mehr Wettbewerb zu ermöglichen. Auf dem Markt für OTC-Derivate existiert bereits starker Wettbewerb, daher herrscht eine andere Ausgangsposition vor. Die sich abzeichnende Etablierung von CCP in OTC-Derivatemärkten kann aber eine Ausweitung der Regelungen des Code, zum Beispiel für Interoperabilität, sinnvoll erscheinen lassen. Hilfreich wäre hierbei, die Erfahrungen mit dem Code auf Aktienmärkten abzuwarten. Daneben wird die Ausweitung des Code of Conduct auf Derivate bereits in der CESAME-II Arbeitsgruppe der EU Kommission erörtert.

In diesem Zusammenhang unterstützen wir auch die Initiative zur Einführung einer zentralen Clearingstelle für Kreditderivate in der Europäischen Union. Ziel muss es sein, wettbewerbsfähige, effiziente und robuste europäische Strukturen zu schaffen. Denn Kreditderivate werden auch weiterhin ein zentrales Instrument des Risikomanagements bleiben. Hierbei gilt es zu beachten, dass nicht alle CDS für ein CCP-Clearing geeignet sind. Die Einführung des zentralen Clearings für hierfür geeignete Kreditderivate ist ein wichtiger Beitrag, systemische Risiken in diesem Bereich einzudämmen.

#### **4. Überwachung von Vergütungsregelungen durch die Aufsicht**

Wir teilen die Auffassung der EU-Kommission, dass die Empfehlungen zur Vergütungsregelungen für Vorstandsmitglieder von Finanzunternehmen im Lichte der Erfahrungen der Finanzmarktkrise angepasst werden sollten. Zweifel haben wir jedoch hinsichtlich einer umfassenden Regelung, die für sämtliche Beschäftigten innerhalb der Finanzwirtschaft gelten soll und deren Überwachung durch die Bankenaufsicht gewährleistet werden müsste. Insbesondere hinsichtlich der vorgeschlagenen Sanktionsmöglichkeiten für die Bankenaufsicht stellt sich aus unserer Sicht die Frage, wie derartige Eingriffsbefugnisse beispielsweise mit der in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie der Tarifparteien vereinbart werden soll. Hier bedarf es aus unserer Sicht einer sorgfältigen Abgrenzung der einzelnen Regelungsbereiche und einer proportionalen Ausgestaltung der Eingriffskompetenzen.

Mit freundlichen Grüßen


Für den

ZENTRALEN KREDITAUSSCHUSS

Bundesverband der Deutschen  
Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.



Gerhard Hofmann



i. V.  
Dr. Holger Mielk