

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zum

- Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen (17/12601)

anlässlich der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am
22. April 2013

Berlin, 17.04.2013



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abt. Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Verantwortlich:
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Raoul Didier
Tel.: 0 30/2 40 60-308
Fax: 0 30/2 40 60-218
E-Mail: Raoul.Didier@dgb.de

1. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfes

1.1. Artikel 1 - Sanierungs- und Abwicklungsplanung

Kreditinstitute und Institutsgruppen, die von der Aufsicht als potentiell systemgefährdend eingestuft werden, sollen in Abhängigkeit von ihrer Größe, Komplexität und Vernetzung einen Sanierungsplan erarbeiten und diesen der Aufsicht übermitteln müssen. In diesem Plan soll beschrieben werden, welche Maßnahmen in bestimmten Belastungsszenarien ergriffen werden, um die Überlebensfähigkeit zu sichern und nicht auf Stabilisierungsmaßnahmen durch die öffentliche Hand angewiesen zu sein.

Um für den Fall gewappnet zu sein, dass ein Kreditinstitut dennoch nicht in der Lage sein sollte, eine Krise aus eigener Kraft zu bewältigen, soll innerhalb der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eine eigene Einheit geschaffen werden, deren Aufgabe es sein wird, für die entsprechenden Banken und Verbände eine Planung zur Abwicklung zu erarbeiten.

1.2. Artikel 2 - Anforderungen an Geschäftsbanken und Finanzhandelsinstitute

Mit Artikel 2 des Gesetzentwurfes soll das Trennbankensystem für jene Großbanken und Institutsgruppen etabliert werden, die als sogenannte CRR-Kreditinstitute künftig wegen ihrer Größe und Systemrelevanz dem europäischen Aufsichtsregime unterliegen werden (CRR: Capital Requirement Regulation). Bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte (Bilanzsumme von regelmäßig mindestens 90 Mrd. Euro, Risikopositionen im Umfang von mindestens 20 Prozent oder 100 Mrd. Euro) sollen diese Geschäftsbanken gewisse spekulative Geschäfte, insbesondere Eigenhandel und Kredit- und Garantiegeschäfte mit Hedgefonds, nicht mehr betreiben dürfen. Einzelne Arten von Geschäften, die auch spekulativ und als Eigenhandel genutzt werden können, bleiben zunächst erlaubt, können aber bei einer gewissen Risikointensität ebenfalls durch die Aufsicht untersagt werden.

Die für diese Geschäftsbanken untersagten Geschäfte sollen aber in einer neu zu schaffenden Form von Bank, einem Finanzhandelsinstitut, weiter getätigt werden dürfen. Wesentliches Charakteristikum des Finanzhandelsinstituts wird es sein, dass es gegenüber der Geschäftsbank als rechtlich und wirtschaftlich eigenständiges Unternehmen betrieben werden muss. Die Kredit- und Refinanzierungsbeziehungen zwischen dem CRR-Institut und dem Finanzhandelsinstitut

werden den gleichen Regulierungsanforderungen unterworfen, wie sie für die Beziehungen zu Dritten gelten.

1.3. Artikel 3 und 4 - Pflichten der Geschäftsleiter im Risikomanagement

Der Gesetzentwurf konkretisiert die von Geschäftsleitern einzuhaltenden Pflichten in Bezug auf das Risikomanagement. Dabei erhalten die wichtigsten und bisher schon durch die Finanzaufsicht abverlangten Pflichten Gesetzesrang. Laut Begründung des Gesetzentwurfes sei dies erforderlich, um eine künftige Strafbewehrung von Pflichtverstößen sicherzustellen. Als Voraussetzung für eine Strafe muss zu der Verletzung einer wesentlichen Pflicht auch hinzukommen, dass die betreffende Bank oder Versicherung in eine Bestandsgefährdung geraten ist. Verstöße können mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder einer Geldstrafe bis zu 10,8 Millionen Euro geahndet werden.

2. Zu Artikel 1

Der DGB begrüßt ausdrücklich das Vorhaben der Bundesregierung, Kreditinstitute von sowohl national wie global systemrelevanter Bedeutung dazu anzuhalten, sich beständig mit den von ihnen ausgehenden Risiken auseinanderzusetzen, nach bestem Wissen Vorsorge zu betreiben und Überlegungen für den Fall einer Schieflage des Unternehmens anzustellen. Unter der Voraussetzung, dass die Kreditinstitute dieses Instrument nicht nur als reine Symbolpolitik betrachten und ernsthafte Umsetzungsvorschläge für eine realitätsnahe Handhabung machen, kann die Erarbeitung eines Sanierungsplans eine sinnvolle Ergänzung zu den quantitativen Anforderungen der jeweils geltenden Eigenkapitalrichtlinien und anderer aufsichtsrechtlicher Anforderungen sein. Ähnliches gilt auch für die von der Aufsicht zu erarbeitenden Szenarien für eine nötigenfalls erforderliche Einstellung und Abwicklung des Geschäftsbetriebes einer Großbank oder Institutsgruppe.

Ebenfalls kritisch sieht der DGB, dass bis heute die praktische Umsetzbarkeit solcher Verfahren nicht ausreichend geklärt ist: OECD, Deutscher Notarverein, das Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und eine Reihe weitere Sachverständiger hatten schon während der parlamentarischen Beratungen schwerwiegende Bedenken an der reibungslosen Durchführbarkeit des Reorganisationsverfahrens geäußert, die bis heute nicht ausgeräumt

wurden. Auch die mehrfache Verlängerung der Frist, bis zu der Hilfen aus dem Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) beantragt werden können, ließe sich als Indiz dafür deuten, dass es selbst auf Seiten der Bundesregierung kein uneingeschränktes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit dieses Verfahrens gibt.

3. Zu Artikel 2

Vor dem Hintergrund dieser Kritik stellt der DGB noch einmal grundsätzlich klar, dass alle Maßnahmen zuvorderst darauf zu richten sind, das Risiko für eine Krise im Ausmaß der noch fortbestehenden Welt-Finanzkrise zumindest zu reduzieren. Dazu gehört ganz entscheidend eine funktionierende Regulierung von Finanzinstituten im Vorfeld, ergänzt um die bereits begonnenen Maßnahmen zur Stärkung des Haftungspotenzials der Institute selbst. Die zentrale Herausforderung besteht weiterhin darin, dass es künftig keine Kreditinstitute mehr geben darf, die allein ihrer Größe wegen auf eine Rettung durch den Staat vertrauen dürfen.

Bezogen auf die Erfolgchancen einer Abschirmung der Krisenfolgen von den öffentlichen Haushalten durch Einführung eines Trennbankensystems weisen wir darauf hin, dass auch reine Investmentbanken – siehe den Fall Lehman – ein so großes Gefährdungspotenzial für den Finanzmarkt haben können, dass auch ein Trennbankensystem (allein) die Realwirtschaft nicht sicher von den Risiken im Finanzdienstleistungssektor abzuschirmen vermag. Auch die Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank hat jüngst kritisiert, dass das eigentliche Problem – Ansteckungseffekte zwischen den Instituten – auch in einem Trennbankensystem unvermeidlich sind, solange sich Einlagen- und Investmentbanken am gleichen Markt refinanzieren.

Doch auch unabhängig von der Beurteilung der Wirksamkeit eines Trennbankensystems wird mit Blick auf die Vermeidung künftiger Finanzkrisen eine wesentliche Herausforderung darin bestehen, den Begriff des Eigenhandels eindeutig, trennscharf und allgemeinverbindlich zu definieren. Denn auch Einlageninstitute sollten u. E. sinnvollerweise kundengetriebenes Handelsgeschäft im Unterschied zu reinem Eigenhandel (proprietary trading) betreiben können, um bspw. Firmenkunden Absicherungsmöglichkeiten gegen Preis-, Kurs- und ähnliche Risiken zur Verfügung zu stellen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Entscheidend für die Anfälligkeit eines Kreditinstituts sind nicht bestimmte „gute“ oder „schädliche“ Finanzinstrumente, Größe oder Vernetztheit für sich genommen, sondern dessen Geschäftsmodell. Angesichts dessen warnt der DGB vor überzogenen Hoffnungen, durch ein Trennbankensystem Krisen tatsächlich verhindern zu können. Wenn überhaupt, wird ein Trennbankensystem dazu nur im Konzert mit anderen Maßnahmen beitragen: funktionierende Regulierung, Unterstellung bisher nicht regulierter Bereiche des Finanzdienstleistungssektors unter staatliche Aufsicht, hohe Eigenkapitalanforderungen und Verschuldungsgrenzen, eine enge Verbindung von Management und Haftung sowie die Sicherstellung, dass unerwünschte Geschäfte nicht in unregulierte Graubereiche wie das sog. Schattenbankenwesen abwandern.

3.1. Ein gesetzliches Institutssicherungssystem als Alternative

Eine durchaus diskussionswürdige Alternative zu dem mit großen Unsicherheiten behafteten Reorganisationsverfahren und einem neu zu errichtenden Trennbankensystem besteht nach Auffassung des DGB in einer bereits existierenden Auffanglösung, die in Deutschland bisher weitgehend unbestritten ist, lediglich in wenigen Punkten weiterentwickelt und auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden müsste. Es handelt sich dabei um die bisher freiwilligen Institutssicherungssysteme der Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Diese sind mit weitgehenden Kontroll- und Eingriffsbefugnissen ausgestattet, die schon weit im Vorfeld eines eventuellen Krisenfalles vorbeugend und disziplinierend auf die einzelnen Mitgliedsinstitute wirken. Die Bewertung des jeweiligen Risikos erfolgt dabei nach einheitlichen Maßstäben und aufgrund festgelegter Kennzahlen. Gleiches gilt für die Berechnung der Beiträge zu den dazugehörigen Fonds. Auch diese orientiert sich an der Risikotragfähigkeit der Institute und folgt ebenfalls einheitlichen Regeln. So werden die Institutssicherungssysteme auch immer wieder zu Recht wegen ihrer prophylaktischen Wirkung und reibungslosen Funktionsweise gewürdigt. „Die Institutssicherung sichert jedes Institut gegen Existenz bedrohende Gefahren ab. Damit werden zugleich auch alle Gläubiger eines Kreditinstitutes gesichert. Deren Ausfallrisiko besteht somit nicht mehr darin, dass das Institut ausfällt, sondern reduziert sich auf das extrem geringe Risiko, dass der Haftungsverbund insgesamt nicht in der Lage ist, die Mittel aufzubringen, die zur Existenzsicherung notwendig sind.“¹ Die zusätzlichen und unabhängig von der Institutssicherung bestehenden gesetzlichen Vorschriften zur Einlagensicherung spielen damit glücklicherweise in der Praxis keine Rolle. Im Gegensatz dazu organisieren sich die meisten

¹ T. Hartmann-Wendels/ M. Jäger-Ambrozewicz; Bedeutung und Zukunftsfähigkeit von Institutssicherungssystemen, Berlin 2010, S. 60

Privatbanken über die gesetzlichen Vorgaben zum Schutz der Kundengelder hinaus, nur in einem freiwilligen System, das die Einlagen der Kunden lediglich in höherem Umfang als gesetzlich vorgeschrieben, aber auch nicht unbegrenzt, garantiert. Zwar wurden seit dem Zusammenbruch der Herstatt-Bank im Jahre 1974 eine Reihe von Privatbanken im Rahmen von Verbundlösungen vor der Insolvenz bewahrt, allerdings ist dies kein Automatismus - wie in den Fällen von IKB und HRE deutlich wurde. Hinzu kommt, dass ein Schutz der Einlagen zur Sicherung der Finanzstabilität allein nicht genügt, sondern eher unter dem Blickwinkel des Vertrauenserhalts der Gesellschaft in das Finanzsystem eine Rolle spielt: Auch wenn die jeweiligen Sparer ihre Gelder zurückerhalten, so ist das für andere Kreditinstitute, die der insolventen Bank Mittel zur Verfügung stellen, keineswegs gewährleistet. Diese sind weder durch das gesetzliche noch durch das freiwillige System geschützt. Damit ist die Gefahr weiterer Bankenpleiten, zumindest aber schwerer Störungen des Kreditmarktes, unverändert nicht gebannt. Deshalb ist es erforderlich, die private Säule des Bankensystems gesetzlich flankiert mit einem Institutssicherungssystem zu versehen, dessen konkrete Ausgestaltung jedoch nicht bis ins Detail gesetzlich definiert sein muss (wie die bereits bestehenden Institutssicherungssysteme vorbildlich zeigen). Im Ergebnis sollte aber bereits vor dem Fall einer Bankenschieflage bzw. -insolvenz eindeutig klar sein, in welchem Umfang der Bankensektor aus seiner Mitte heraus entstehende Lasten selber tragen wird. Damit könnte dann auch das für die Allgemeinheit bestehende potenzielle Risiko reduziert und besser identifiziert werden. Eine solche Einrichtung wäre schnell geschaffen, weil die dazu erforderlichen Instrumente bereits existieren. So hat der Bankenverband heute schon eine Prüfungseinrichtung, deren Mitarbeiter bereits vergleichbare Aufgaben ausführen. Auch existiert mit der Liquiditäts-Konsortialbank bereits ein eigens zu diesem Zweck nutzbares Kreditinstitut. Entsprechende Vorbilder, Erfahrungen, Instrumente und Know-How sind also vorhanden.

3.2. Mindestanforderungen an ein (Trenn-)Bankensystem

Aber selbst unter der Voraussetzung, dass eine mehr oder weniger reibungslose Sanierung bzw. Abwicklung angeschlagener systemrelevanter Banken möglich ist, gibt der Gesetzentwurf Anlass zu der Sorge, dass sowohl Einlagen wie Steuergelder im Ernstfall nicht ausreichend geschützt sind. Besonders die Schwellenwerte, ab denen ein Kreditinstitut verpflichtet werden soll, den spekulativeren Teil seiner Geschäfte in ein neu zu begründendes Finanzhandelsinstitut auszulagern, erscheinen als deutlich zu hoch gegriffen. So wies die IKB vor ihrer Rettung durch den deutschen Staat im Sommer 2007 zum 31. März des gleichen Jahres in ihrem

Geschäftsbericht eine Bilanzsumme von „nur“ rund 63 Milliarden Euro aus. Die wegen ihrer Bedeutung für das deutsche Finanzsystem gerettete Bank geriet letztlich vor allem deshalb an den Rand des Zusammenbruchs, weil ihr die kurzfristige Inanspruchnahme von Liquiditätslinien im Umfang von insgesamt circa acht Milliarden Euro drohte, die sie Zweckgesellschaften wie Rhineland Funding zugesagt hatte. Damit wurde in diesem konkreten Fall der im Gesetzentwurf geplante Schwellenwert von mindestens 90 Milliarden Euro für die Bilanzsumme deutlich unterschritten, und auch der Anteil hochriskanten und spekulativen Geschäftes wurde bereits weit vor dem Erreichen der 20-Prozent-Grenze Existenz bedrohend. Aus dieser Erfahrung heraus sollte insoweit wenigstens eine deutliche Herabsetzung des Schwellenwertes für die Bilanzsumme auf höchstens 60 Milliarden Euro und für den Anteil risikoreichen Geschäftes auf maximal 12 Prozent erfolgen.

Für sich genommen dürfte durch die Auslagerung von spekulativen Geschäften, wie etwa der Eigenhandel oder Kreditgeschäfte mit bestimmten Arten von Fonds, die relative Sicherheit der Spareinlagen von Kunden der betroffenen Bank zunehmen. Jedoch bietet diese Maßnahme keine hinreichende Gewähr dafür, dass dann von diesen Geschäften keine Gefahren mehr für die Finanzstabilität ausgehen. Auch ein systemrelevantes Finanzhandelsinstitut kann über die üblichen Verflechtungen einer Investmentbank, wie z. B. den Interbankenmarkt, bereits im Falle eines Beinahe-Zusammenbruchs gewaltige Turbulenzen auslösen. Auch aus diesem Grund unterstreicht der DGB seine Forderung nach einem Zulassungsverfahren für grundsätzlich alle Finanztransaktionen und -instrumente, verbunden mit dem Grundsatz, dass das, was nicht ausdrücklich zugelassen ist, sicherheitshalber verboten bleibt. Hinzu kommen sollte eine Beweislastumkehr: Institute, die die Zulassung für ein neues Finanzinstrument beantragen, müssen dessen Unschädlichkeit belegen.

Noch mehr als die Beinahe-Pleite der IKB sollte das Desaster der HRE nach Auffassung des DGB Anlass sein, geplante Änderungen des Kreditwesengesetzes (KWG) unter anderem auch daran zu messen, ob damit die dem deutschen Staat aus der Rettung erwachsene Staatsverschuldung hätte erspart bleiben können. In Bezug auf Artikel 2 des Gesetzentwurfes ist leider nicht erkennbar, wie – auch unter der Annahme niedrigerer Schwellenwerte – ein Trennbankensystem

in der vorgeschlagenen Form in diesem Falle hätte vorbeugend wirken können. Eher dürfte im Gegenteil sogar die Abtrennung der HRE von der HVB und die damit einhergehende einseitige Festlegung auf die gewerbliche Immobilien- und Infrastrukturfinanzierung deren Ende noch beschleunigt haben. Hingegen hätte es zur Vermeidung des HRE-Desasters 2008 durchaus hilfreich sein können, wenn die BaFin eine Handhabe gegen den Kauf der depfa plc. im Jahr zuvor gehabt hätte. Dass die Finanzaufsicht diese Möglichkeit bis zum heutigen Tage nicht hat, ist nicht nur vor dem Hintergrund der Erfahrungen unverständlich. Auch in Anbetracht dessen, dass bereits vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise nach § 82 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) das Halten von Beteiligungen an Unternehmen, die nicht der deutschen Aufsicht unterliegen und die ein Versicherungsunternehmen gefährden können, versagt werden konnte, wäre es nach Überzeugung des DGB dringend erforderlich, diese Handhabe auch im Kreditwesengesetz zu verankern.

4. Zu Artikel 3 und 4

Dass ein gewisser Gleichlauf von Vorschriften im KWG und im VAG sinnvoll ist, belegt nicht zuletzt der vorliegende Gesetzentwurf in den Artikeln 3 und 4 auch selbst. Der DGB begrüßt es außerordentlich, dass die Pflichten in Bezug auf die ordnungsgemäße Geschäftsorganisation und das Risikomanagement für Geschäftsleiter von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen Gesetzesrang erhalten. Damit erfahren diese Pflichten in beiden Gesetzbüchern eine Konkretisierung, die es ermöglicht, Pflichtverstöße auch als Straftaten und nicht nur als Ordnungswidrigkeiten zu sanktionieren. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die vorbeugende Wirkung, die durch die Strafbewehrung unter anderem auch erreicht werden soll, dadurch abgeschwächt wird, dass eine Strafe erst dann in Betracht kommt, wenn über die Pflichtverstöße hinaus auch eine Bestandsgefährdung des Institutes nachgewiesen werden kann. Aus diesem Grund schlägt der DGB vor, dass auch Pflichtverstöße, in deren Folge eine Bestandsgefährdung der Bank nicht nachgewiesen werden kann, analog zur fahrlässigen Herbeiführung einer Bestandsgefährdung mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren geahndet werden können.