

Berlin 18.04.13

Funktionsfähigkeit der Bankdienstleistung schützen statt einzelner Institute

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen

Drucksache 17/12601

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
fdl@vzbv.de
www.vzbv.de

Vorbemerkung zum Gesetzentwurf

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt die Idee des Gesetzes, in Not geratene Banken künftig ohne die Beteiligung beziehungsweise Haftung der Steuerzahler abwickeln zu können und den Bereich des risikoreichen Investmentbanking von der übrigen Tätigkeit einer Bank, insbesondere dem Verbraucherkunden-Geschäft zu separieren.

Allerdings sind im aktuellen Entwurf nicht alle notwendigen Voraussetzungen hierfür geschaffen worden. Mit dem aktuellen Ansatz zur Trennung wird noch nichts Entscheidendes erreicht. Schon die Voraussetzungen, wann eine Trennung vorzusehen ist, sind so hoch angesetzt, dass nur wenige Institute im Sinne einer Trennung überhaupt tätig werden müssen. Gemessen an dem Liikanen Bericht der EU kann man so bestenfalls von einer „Light“-Umsetzung sprechen.

Das Gesetz muss gewährleisten, dass bei einer neuerlichen Krise eines Institutes die wichtigen, infrastrukturell bedeutenden Geschäftsbereiche herausgelöst werden können. Das ist aus unserer Sicht jener Kernbereich des klassischen Bankgeschäftes zudem der Zahlungsverkehr und der Betrieb von Giro- und Sparkonten und entsprechenden Produkten, aber auch das Kreditgeschäft gegenüber Verbrauchern gehört. Verbraucher sind auf diese Dienstleistungen und den Bestand ihrer Verträge angewiesen. Entsprechend darf die öffentliche Hand nicht weiter die Interessen der Eigentümer und Investoren der Institute absichern. Die Folgen riskanter Finanzgeschäfte dürfen Kernbereich der Bankentätigkeit nicht mehr beeinträchtigen. Zudem dürfen die Einlagen der Verbraucher nicht länger als Kapital zur Finanzierung der spekulativen Geschäfte herhalten.

Die in der Vergangenheit beobachtete „Gesetzmäßigkeit“, dass in diesem Sektor Gewinne privatisiert werden, während Verluste auch durch Rettungsmaßnahmen vor allem sozialisiert werden, muss durch den Gesetzgeber durchbrochen werden.

Mit dem vorliegenden Gesetz muss es auch zu einem entscheidenden Konzeptionswandel in der Aufsicht kommen. Der Erhalt der Solvenz der Unternehmen ist nur noch ein Teilziel. Hinzu kommt es, darauf zu achten, dass jedes Institut so unschädlich wie möglich für Verbraucher und zu jeder Zeit abgewickelt werden kann. Denn für den ökonomischen Erhalt der Institute als solche sind ausschließlich diese selber verantwortlich. Damit rückt die Betrachtung von Funktion und Marktverhalten der Institute in einen neuen aufsichtsrechtlichen Fokus. Die Abwendung eines noch vermeidbaren Zusammenbruches eines Institutes bleibt zwar wünschenswert, darf aber erklärtermaßen nicht länger das Primat der Aufsicht sein.

Nach der Verunsicherung im Zuge der Zypern-Krise und der Diskussion, wie auch Verbraucher unter Umständen als Kleinsparer an den Folgen eines Bankenzusammenbruches beteiligt werden soll, bedarf es nun einer eindeutigen Erklärung der Politik. Es sind dabei nicht nur die Einlagen zu sichern, es muss auch klar werden, wie Verbraucher künftig vor den Folgen unvernünftigen Verhaltens von Finanzdienstleistungsinstituten geschützt werden.

So vermochte es die Branche auch nicht, verlorengegangenes Vertrauen bei den Verbrauchern wiederherzustellen. Ganz im Gegenteil: Erst jüngst rutschte das Vertrauen der Banken- und Versicherungsbranche von vormals 36% auf nur noch 29% nach dem GfK-Vertrauensindex im Februar 2013 ab. Nicht einmal mehr ein Drittel der Verbraucher trauen damit noch einer Branche, deren Geschäftsmodell im Kern im besonderen Maße auf Vertrauen aufgebaut sein muss.

Auch um dieses verlorengegangene Vertrauen wiederherstellen zu können fordern wir:

1. Die Abwicklungsfähigkeit in Not geratener Banken ist so weiter zu entwickeln, dass der Erhalt der Unternehmen nicht mehr wegen der heutigen Gefahren für Dritte - im Sinne des *too big to fail* oder *too interconnected to fail* - eine Rolle spielen kann. Dabei ist das Interesse der Verbraucher sowohl unmittelbar als Kunden von Banken, als auch mittelbar als Kunden anderer wichtiger Anbieter zu schützen, die durch den Zusammenbruch einer Bank gefährdet sein können.
2. Verbraucher sind noch weitgehender vor gefährlichen Finanzdienstleistungsprodukten zu schützen und die Aufsicht muss sich explizit auch um den Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsmarkt kümmern. Die im Liikanen-Bericht von den hohen Experten dazu getroffenen Feststellungen, dass Transparenz alleine kein ausreichender Schutz ist und dass es in der EU Länder mit wesentlichen Aufsichtslücken gibt, sind ernst zu nehmen und als Auftrag an den Gesetzgeber zu verstehen.¹
3. Klar - und auch für den Verbraucher erkennbar - zu gestalten ist, wie im Kontext der Gefahr des Zusammenbruches eines Institutes mit den besonders schützenswerten Interessen der Verbraucher verfahren wird. Das betrifft die aktuell diskutierte Einlagensicherung und inwiefern Kundengeld für ein Institut haften darf.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Im nachfolgenden orientieren wir uns an der Logik der drei Schwerpunkte, die das Gesetz setzt. Als Verbraucherverband gehen wir nicht in jedes Detail aufsichtsrechtlicher Regulierung, sondern beschränken uns auf wesentliche Elemente aus Verbraucherschutzsicht.

1. Sanierung und Abwicklung – Artikel 1

a) Zum geplanten § 47c KWG

Die Einrichtung einer Abwicklungseinheit bei der Aufsichtsbehörde ist wichtig. Ihr kommt eine zentrale Rolle zu, denn zur Gewährleistung der Stabilität kann nun nicht mehr alleine nur die Solvenz der Institute gehören, sondern erforderlichenfalls auch ihre kurzfristige Abwicklungsfähigkeit. Werden hier vorab Probleme festgestellt, etwa weil sich Risiken nicht angemessen trennen ließen, besteht Handlungsbedarf. Die Voraussetzungen zur Abwicklung müssen geschaffen sein, bevor diese eingesetzt

¹ Vgl. im Liikanen Bericht etwa Seite 94

werden muss. Es gilt die Gefahren zu beherrschen, die aus einem Scheitern einer Bank folgen. Zu verhindern ist das Scheitern nur, soweit dies vertretbar möglich ist.

Mit dem Gesetz zur Reorganisation von Kreditinstituten aus 2010 hat der Bundesgesetzgeber schon erste Befugnisse geschaffen, um Banken in Notlage erforderlichenfalls zu reorganisieren. Etwa durch die Umwandlung von Forderungen von Anteilsgläubigern in Eigenkapital aber auch die Ausgliederung von Unternehmensteilen. Mit der Abwicklung wird dieser Gedanke fortgeführt. Genauso, wie einer Reorganisation ein Sanierungsversuch vorausgehen muss, sollte aber auch bei einer Abwicklung die Verlagerung und der Weiterbetrieb der oben beschriebenen wichtigen Geschäftsbereiche geprüft und wenn möglich vollzogen werden. Diese Regelungen können besser verzahnt werden.

b) Zu den geplanten §§ 47d und 47e KWG

Bei der Bewertung der Abwicklungsfähigkeit ist es wichtig zu prüfen, wie gut die für den Verbraucher so wichtigen Kernbereiche des täglichen Bankgeschäfts so störungsfrei wie möglich aus einem Institut herausgelöst werden können. Im Sinne von § 47d Abs. 3 Ziffer 20, heißt dies, dass nicht zu prüfen ist, *ob* die Auswirkungen angemessen bewertet werden können. Das ist stets anzustreben. Vielmehr muss dann auch nach § 47e KWG der Aufsichtsbehörde uneingeschränkt eine Befugnis zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen in diesen Fällen gewährt werden. Jede gute Bank sollte sowohl stabil als auch abwicklungsfähig sein, unabhängig von ihrer Größe.

c) Zum geplanten § 47f KWG im Kontext auch zu § 47i KWG

Es ist wichtig, dass mit dem § 47 Absatz 5 Ziffer 4 die „Herauslösbarkeit wichtiger Geschäftsbereiche“ mitgeplant wird. Auch die Öffentlichkeitskommunikation ist wichtig, wie in § 47 Absatz 5 Ziffer 15 explizit formuliert wird.

Wirklich vertrauensfördernd ist die einschränkungslose Geheimhaltung der Abwicklungsplanungen im Sinne des Entwurfes zu § 47i KWG aber nicht. Zumindest in den Grundsätze sollten Abwicklungsplanungen vorher öffentlich bekannt sein, um das Vertrauen aller Marktteilnehmer, im Besonderen auch der Verbraucher zu gewährleisten, was eine Abwicklung ihrer Bank konkret bedeutet. Anders als bisher muss die Abwicklung ein „normaler“ Vorgang sein, der so berechenbar ist, dass in die Maßnahmen von allen Marktteilnehmern Vertrauen gesetzt werden kann.

2. Trennbanken-Konzept – Artikel 2

Das Bankensystem ist so zu regeln, dass die Spareinlagen der Retail-Kunden effizient vor den Risiken aus den Handelsgeschäften der Banken geschützt sind. Dazu gehört, das Fremd- und Eigenhandelsgeschäft der Finanzinstitute vom Kundengeschäft zu lösen. Das Konzept der Trennung muss es ermöglichen, die staatlichen Rettungsinitiativen auf jene Bereiche zu fokussieren, die relevant für Verbraucher sind.

a) Zu den Definitionen der getrennten bzw. verbotenen Geschäfte

Bei der Definition der zu trennenden Geschäfte als solche fällt auf, dass im Rahmen der Übernahme von Definitionen aus den EU Regelungen teils sehr komplizierte Definitionen entstehen.

Unternehmen, die CRR-Kreditinstitute sind und die solchen Finanzgruppen angehören, wird das Betreiben von spekulativen Geschäften auf eigene Rechnung untersagt. Einlagen sollen jene Geschäfte nicht sichern können. Dasselbe gilt für Garantie und Kreditgeschäfte mit Hedgefonds und mit Unternehmen mit hohem Fremdkapitaleinsatz. Es können von der BaFin bestimmte weitere Tätigkeiten verboten werden, wenn diese die Solvenz des Unternehmens gefährden können. Solche verbotenen Geschäfte sollen nur in Finanzhandelshäusern betrieben werden die eigenständige Rechtspersonen sind und über eine eigene Eigenkapitalvorsorge verfügen müssen.

Unklar bleibt aber, wie diese Trennung in der Praxis tatsächlich gewährleistet wird. Nach dem Entwurf des § 64q Abs. 2 KWG soll es etwa den Instituten obliegen, mit einer eigenen Risikoanalyse zu ermitteln, welche Geschäfte konkret außerhalb eines Finanzhandelshauses verboten sind. Dies ist Aufgabe der Politik bzw. der Aufsicht. In § 1a KWG gibt es bereits eine Zuordnung bestimmter Geschäfte zum Handels- bzw. zum Bankbuch von Kreditinstituten. Bisher ist von der Verordnungsermächtigung des § 1a Abs. 6 KWG kein Gebrauch gemacht worden. Über eine verpflichtende gesetzliche Zuordnungsregel kann zum einen Transparenz geschaffen werden, zum anderen wird damit eine Sollbruchstelle geschaffen, die erhaltenswürdige Geschäftsbereiche abtrennbar macht.

b) Zu den Anforderungen zur Trennung - § 3 Abs. 2 KWG

Der Entwurf folgt dem Ansatz der Liikanen-Gruppe, eine Trennung im Wesentlichen nur durch die Gestaltung eigener Rechtspersonen vorzusehen, die allerdings selbständig die Eigenkapitalvorschriften und andere Vorgaben erfüllen müssen und sich nicht quersubventionieren dürfen. Sie sollen weiter gemeinsam unter dem Dach einer Holding oder in einer Gruppe existieren können.

Auffällig ist aber, dass über den schon sehr moderaten Ansatz von Liikanen hinaus, zusätzliche Anforderungen gestellt werden. So muss beim Überschreiten der relativen Grenze von 20% der „verbotenen“ Tätigkeiten an der Bilanzsumme - nach Liikanen ein Masstab für die Trennung - nach dem, deutschen Gesetzentwurf zusätzlich mindestens eine Bilanzsumme von 90 Milliarden Euro über die vergangenen drei Geschäftsjahre erreicht worden sein.

Nur sehr wenige Institute müssen also tatsächlich eine organisatorische Trennung vorbereiten, die dann auch eine vereinfachte Abwicklung erlauben würde. Der BaFin steht es zwar frei, weitere Institute in die Vorbereitung einer Trennung einzubeziehen, dies ist aber eine „kann“-Vorschrift und damit als Ausnahme geregelt.

Man wird fragen müssen, ob die Bundesanstalt für Finanzdienstleistung wirklich von dieser Option regen Gebrauch machen kann, weil sie für Außenstehende nicht verborgen bleiben würde. So könnte aus angeordneten Trennungen sich die Fragen im Markt ergeben, ob ein Institut von der BaFin als besonders gefährdet angesehen wird.

Dies ließe sich nur vermeiden, wenn die organisatorische Trennung eine Regel wird, der sich alle Institute präventiv stellen müssen.

Dabei zeigt die Vergangenheit, dass ein Ausfall vermeintlich kleinerer Institute, wie der IKB, den Steuerzahler belastet kann.

Will man den Verbraucher als Steuerzahler wie als Kunden schützen, muss letztlich jedes Institut - und nicht nur die ganz großen - ohne besonderes Engagement öffentlicher Finanzmittel abgewickelt und der wichtige Geschäftsbetrieb kurzfristig ausgegliedert werden können.

c) Unklare Effektivität der Trennung – § 25f KWG

Unklar scheint uns, ob die hier getroffenen Vorgaben ausreichen, Abhängigkeiten über die Holding und die bisher übliche Quersubventionierung wirksam auszuschließen

Es gibt zwar mit § 25f Abs. 3 KWG eine ausdrückliche Vorgabe, dass Finanzhandelshäuser ihre eigene Refinanzierung aufzubauen haben und sich bei Geschäften mit dem Rest der Gruppe und mit CRR-Kreditinstituten wie bei Geschäften mit Dritten zu behandeln lassen haben, aber dies schließt für sich nicht aus, dass Beziehungen im Sinne des too interconnected to fail weiter denkbar sind.

Damit bleibt das Risiko, dass im Falle eines Ausfalles doch öffentliche Mittel zur Stützung des Bereiches der Finanzhandelshäuser zumindest indirekt zum Einsatz kommen könnten.

3. Risikomanagement unter Strafandrohung – Artikel 3

Abschreckung durch Strafe macht Sinn, wir müssen aber auch daran denken, leistungsfähige und spezialisierte Staatsanwaltschaften zu haben, um diese aber auch andere Delikte in der komplexen Welt der Finanzdienstleistungen mit dem nötigen Verfolgungsdruck durchsetzen zu können.