

An den Vorsitzenden des
Finanzausschusses im Deutschen Bundestag
Herrn Dr. Volker Wissing, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail
volker.wissing@bundestag.de;
finanzausschuss@bundestag.de

Berlin, 4. Oktober 2010

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 06.10.2010

Sehr geehrter Herr Dr. Wissing,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 06. Oktober 2010 und für die Gelegenheit, zu dem im Rahmen dieser Anhörung vorgelegten "Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)" Stellung nehmen zu können. Unsere Stellungnahme haben wir als **Anlage** beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen



Jens Tolckmitt



Dr. Otmar Stöcker

Anlage

**Stellungnahme des
vdp**

zur BT- Drucksache 17 / 3024 vom 27.09.2010

„Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)“

Aufgrund der fokussierten Tätigkeit des Verbandes werden wir uns insbesondere auf die Behandlung von Pfandbriefen im Rahmen der Bankenabgabe sowie die vorgeschlagenen Änderungen im Pfandbriefgesetz konzentrieren.

I. Zu Art. 3

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Adressatenkreis

Nach dem Willen der Bundesregierung soll die „Bankenabgabe“ dazu dienen, einen neu einzurichtenden Fonds zur Bewältigung zukünftiger (Finanz)Krisen zu speisen. Der Kreis der Abgabepflichtigen beschränkt sich ausweislich § 2 Restrukturierungsfondsgesetz-E derzeit ausschließlich auf deutsche Kreditinstitute. Dies ist aus unserer Sicht nicht sachgerecht, weil es den Adressatenkreis zu sehr einschränkt. Erfahrungen aus der Vergangenheit belegen, dass die Verursacher von Krisen im Finanzsektor bei weitem nicht ausschließlich im Bankensektor zu finden sind. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden oder darf vielleicht sogar als wahrscheinlich gelten, dass die nächste Krise ihren Ausgangspunkt gerade nicht dort haben wird, wo die aktuelle Finanzkrise ihren Anfang genommen hat. Wenn der Verordnungsgeber also einen Rettungsfonds zur Bewältigung zukünftiger Krisen schaffen möchte, muss der Kreis der zur Finanzierung dieses Fonds herangezogenen beitragspflichtigen Unternehmen konsequenterweise ausgeweitet werden. Grundsätzlich müssen dabei alle Marktteilnehmer erfasst werden, die das Potential haben, eine Krise auszulösen und die in der Folge aufgrund ihrer „Systemrelevanz“ gestützt werden müssten. Aus der „Bankenabgabe“ sollte deshalb eine Abgabe des Finanzsektors insgesamt werden und die Beitragspflicht sollte sich daher auf alle wesentlichen Marktteilnehmer erstrecken, auch und insbesondere auf solche, die bisher keiner den Banken vergleichbaren Regulierung bzw. Aufsicht unterliegen.

Einbeziehung von Bundesrat und Bundestag bei der Festlegung der Berechnung der Bankenabgabe

Mit Blick auf die in der Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 10 Restrukturierungsfondsgesetz-E festgelegten formalen Aspekte ist es für uns nicht nachvollziehbar, dass Bundestag

und Bundesrat bei der Ausgestaltung der Details der Bankenabgabe ausgeschlossen werden sollen. Gerade bei einer Gesetzgebung dieser politischen Tragweite ist die faktische Ausschaltung einer parlamentarischen Kontrolle unseres Erachtens nicht sachgerecht. Mehrere alternative Vorgehensweisen sind stattdessen denkbar:

- Vorzugswürdig ist aus unserer Sicht, auch die Details der Ausgestaltung der Bankenabgabe im Gesetz zu verankern.
- Alternativ könnten die Detailregelungen wie derzeit vorgesehen in einer Verordnung erfolgen, wenn der Bundesrat – wie in vergleichbaren Fällen üblich – über die konkreten Inhalte bzw. späteren inhaltlichen Änderungen der Verordnung beschließt.
- Hilfsweise könnten schließlich die im Restrukturierungsfondsgesetz bereits rudimentär verankerten Eckpunkte für die Ausgestaltung der Berechnung deutlich konkretisiert werden. Sie müssten dann allerdings so konkret ausgestaltet sein, dass sie eine tatsächliche Bindungswirkung für die Verwaltung entfalten und deren Ermessen deutlich einschränken. Auch auf diese Weise ließe sich in angemessener Weise sicherstellen, dass zentrale Merkmale wie eine risikoorientierte Ausgestaltung der Abgabe hinreichend Beachtung finden.

2. Besondere Anmerkungen

Zusammensetzung der Bemessungsgrundlage

Neben ihrer fiskalischen Wirkung soll die Bankenabgabe ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 119) gezielt zu einer Verteuerung risikobehafteter Refinanzierungsgeschäfte führen. Die dadurch gesetzten Anreize sollen zu einer Reduzierung der Refinanzierungsrisiken in der Bankbilanz führen und damit die politisch gewünschte Lenkungswirkung entfalten. Als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Bankenabgabe sollen das Geschäftsvolumen, die Größe und die Vernetzung der Kreditinstitute, insbesondere unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten zwischen den Kreditinstituten dienen.

Wir halten es für eine zentrale und richtige Schlussfolgerung aus den Erfahrungen der Finanzkrise, klare Anreize für eine risikoarme und stabile Refinanzierung im Finanzsektor zu setzen. Auch die Orientierung an der Passivseite der Bilanz ist in diesem Zusammenhang sachgerecht. Nachvollziehbar erscheint vor diesem Hintergrund auch, die einlagenbasierte Refinanzierung aus der Berechnungsgrundlage der Bankenabgabe herauszurechnen.

Soll jedoch der gewünschte Lenkungseffekt tatsächlich unverzerrt erreicht werden, muss der unterschiedliche Risikogehalt unterschiedlicher Refinanzierungsinstrumente (und nicht nur von Einlagen) adäquat berücksichtigt werden. Diesem Ziel wird der vorliegende Gesetzentwurf unseres Erachtens bislang noch nicht gerecht. Denn nach den aktuellen Planungen wird ausschließlich Einlagen eine Risikoarmut zuerkannt, die eine Ausnahmeregelung im Rahmen der Bemessung der Bankenabgabe rechtfertigt. Alle anderen Instrumente bleiben unberücksichtigt, werden damit „über einen Kamm geschoren“ und gegenüber Einlagen massiv benachteiligt. Dies erscheint nicht sachgerecht. So sagt etwa die Kapitalmarktorientierung eines Refinanzierungsinstruments zunächst einmal gar nichts über seinen Risikogehalt aus. Nur wenn risikomäßig Gleiches auch tatsächlich vergleichbar behandelt wird, wird eine Bankenabgabe die gewünschte Lenkungswirkung entfalten und nur dann wird sie auch zu der gewünschten Stabilisierung und Verfestigung der Finanzmärkte beitragen. Wird der Risikogehalt bei der Ausgestaltung hingegen – wie derzeit der Fall – nicht systematisch schlüssig beachtet, besteht die Gefahr von Fehlanreizen. Einzelne Refinanzierungsinstrumente werden diskriminiert.

Auf einen der wenigen „Exportschlager“ des deutschen Finanzplatzes, den Pfandbrief, trifft dies in besonderer Weise zu. Pfandbriefe waren aufgrund ihrer langen Historie, ihres gesetzlichen Rahmens, ihrer einfachen Struktur und der Besicherung mit gesetzlich eng defi-

niertem, insbesondere im Fall der Staatsfinanzierung sehr kreditrisikoarmem Aktivgeschäft in allen Phasen der Krise insbesondere für institutionelle Investoren ein gesuchtes Anlageprodukt. Auch in der Krise haben diese die hohe Qualität und Liquidität dieses deutschen Traditionsprodukts – übrigens im Gegensatz zu anderen Covered Bonds in Europa – nie ernsthaft in Zweifel gezogen. Dies gilt selbst für die schwersten Krisenmonate unmittelbar nach der Insolvenz von Lehman Brothers und in der europäischen Staatenkrise im Frühjahr 2010.

Die hohe Stabilität sowohl der Hypothekendarfandbriefe als auch der Öffentlichen Darfandbriefe im Vergleich zu den Covered Bonds in anderen europäischen Mitgliedsstaaten zeigt sich auch anhand der Spread-Abweichungen in Abbildung 1.

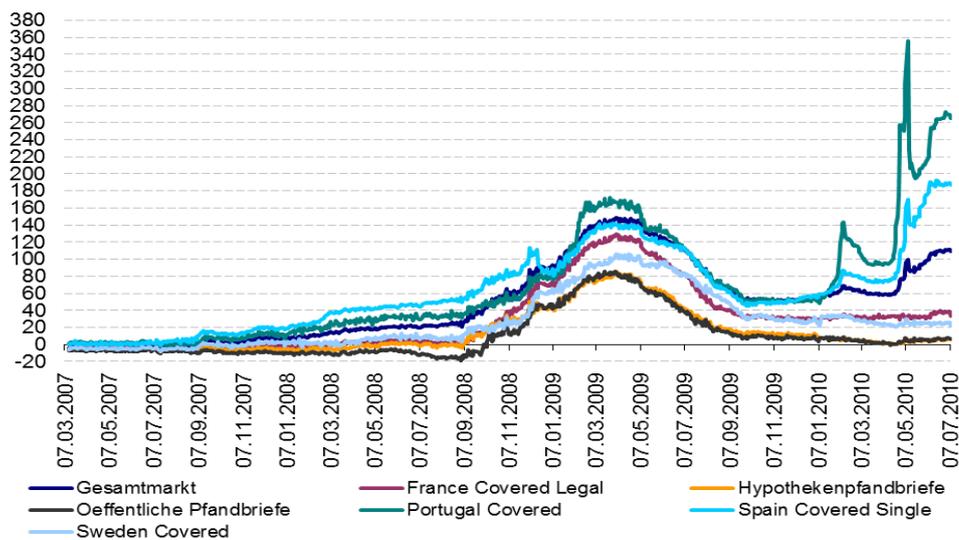


Abb. 1: Entwicklung der Swap-Spreads (in bp)
Quelle: LBBW

Der Darfandbrief zeigte über die gesamte Krise nicht nur die mit Abstand geringsten Spread-Ausweitungen aller liquiden Covered Bond-Märkte. Die Spreads verengten sich nach der Lehman-Insolvenz auch am schnellsten wieder und erreichten bereits im Oktober 2009 nahezu wieder ihr Vorkrisenniveau.

Besonders nachdrücklich stellte der Darfandbriefmarkt seine Stärke jedoch in der europäischen Staatenkrise im Frühjahr 2010 unter Beweis, in der die Risikoaufschläge von Darfandbriefen praktisch völlig stabil blieben. Für die deutschen Emittenten bedeutete dies auch in dieser extrem schwierigen Kapitalmarktphase, in der die Märkte für die meisten Kapitalmarktprodukte praktisch zum Erliegen kamen, stabile Refinanzierungsbedingungen und jederzeitigen Zugang zu langfristiger Liquidität zu sehr wettbewerbsfähigen Bedingungen. Für Investoren bestand die jederzeitige Sicherheit der Werthaltigkeit ihrer Investition: Kursbewegungen als Folge sich verändernder Risikoprämien waren im Darfandbriefmarkt praktisch nicht zu beobachten. Mit dieser Performance unterschied sich der Darfandbrief deutlich von seinen Schwesterprodukten im europäischen Ausland - aber auch von Staatsanleihen einer Reihe von EU-Mitgliedsstaaten.

Hinzu kommt: Auch das im Kapitalmarkt platzierbare Darfandbriefvolumen waren jederzeit in erheblicher Höhe gegeben und sicherte den Emittenten so einen jederzeitigen Zugang zu ausreichender Liquidität. Anschaulich wird dies anhand der Emissionsvolumina während der Finanzkrise in Abbildung 2 verdeutlicht. Selbst in den Monaten unmittelbar nach der

Insolvenz von Lehman Brothers wurden Pfandbriefe in Volumina von rund 14 Mrd. Euro (September), 12 Mrd. Euro (Oktober), 10 Mrd. Euro (November) und 9 Mrd. Euro (Dezember) emittiert. Dass dies auch vor dem Hintergrund der Schieflage eines der größten Pfandbriefemittenten gelang, unterstreicht die Krisenresistenz und das große Vertrauen, das Investoren in die rechtliche Struktur des deutschen Pfandbriefs haben.

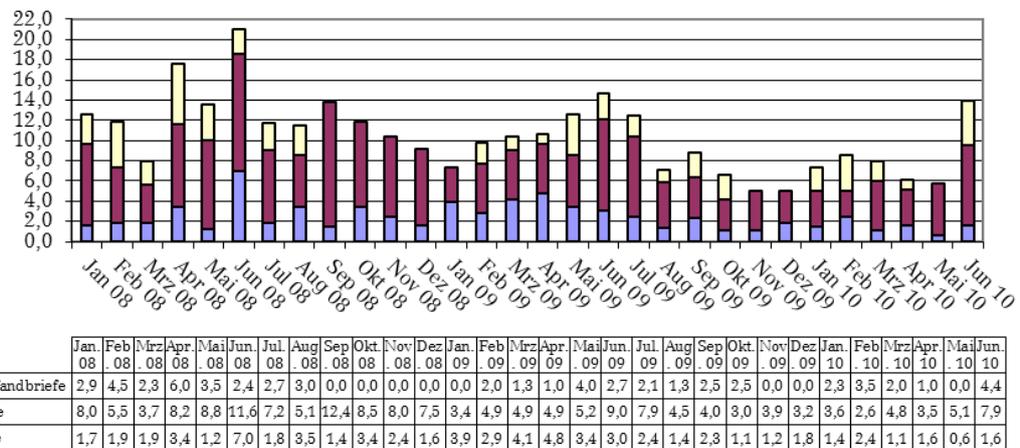


Abb. 2: Erstabsatz Pfandbriefe 2008 - 2010 (Mrd. Euro)
Quelle: Deutsche Bundesbank, HVB, vdp

Die nachgewiesene Krisenfestigkeit des Pfandbriefs und der über ihn bestehende jederzeitige Zugang zu langfristiger Refinanzierung ist einer der wesentlichen Gründe, dass eine größere Anzahl an Banken heute über den Erwerb einer Pfandbrieflizenz nachdenkt. Bemerkenswert ist dabei, dass auch traditionell einlagenstarke Institute wie Sparkassen in großer Zahl die Möglichkeit der Pfandbriefemission erwägen. Hintergrund ist die zunehmende Kurzfristigkeit der Einlagenrefinanzierung. Diese dürfte nach der Krise mit dem erwarteten steigenden Wettbewerb um Einlagen weiter zunehmen. Hinzu kommt: Der Einlagenrefinanzierung ist eine erhebliche Fristentransformation inhärent, wenn die eingeworbenen Mittel zur Vergabe langfristiger Kredite genutzt werden.

Aus Sicht der Investoren führt der strenge gesetzliche Rahmen zu einer weitgehenden Abkopplung zwischen wahrgenommener Bonität des Pfandbriefs und Bonität des Kreditinstituts. Dies hat sich nachdrücklich in der Schieflage der Hypo Real Estate gezeigt, als andere Pfandbriefbanken in der Platzierbarkeit ihrer eigenen Pfandbriefe kaum in Mitleidenschaft gezogen wurden und sich die Spreads von Pfandbriefen, wie dargestellt, vergleichsweise wenig ausweiteten.

Der Gesetzgeber selbst hat einen ganz wesentlichen Anteil an der geschilderten positiven Entwicklung. Denn er ist durch Schaffung und stetige, konsequente Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens einer der wesentlichen Garanten der hohen Stabilität des Produkts.

Diese Gründe – sowohl die durch die Anleger nie in Zweifel gezogene Sicherheit als auch die geringe Fristentransformation und der starke gesetzliche Rahmen – lassen es aus unserer Sicht geboten erscheinen, Pfandbriefe - in Analogie zu Einlagen – bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Bankenabgabe in Abzug zu bringen. Sofern alternativ zu einer vollständigen Herausrechnung eine bevorzugte Gewichtung von Pfandbriefen in der Bemessungsgrundlage erwogen werden sollte, müsste diese Vorzugsgewichtung jedenfalls so signifikant sein, dass im Ergebnis eine vergleichbare Behandlung zu den risikomäßig vergleichbaren Einlagen erreicht wird.

II. Zu Art. 12 Pfandbriefgesetz

In Art. 12 Nr. 4 des Restrukturierungsgesetzes (RStruktG) ist vorgesehen, dass ein neuer § 36a in das Pfandbriefgesetz (PfandBG) eingefügt wird, um zu bestimmen, dass die Regelungen der §§ 48a bis 48s KWG keine Anwendung finden auf Deckungsmassen und Pfandbriefe, da diesbezüglich die §§ 30 ff PfandBG die Interessen der Pfandbriefgläubiger sicherstellen und abschließend gelten müssen.

Der Zielsetzung dieser Ergänzung stimmen wir in vollem Umfang zu, haben jedoch Bedenken, ob der Wortlaut diesem Ziel zweifelsfrei gerecht wird. Denn er könnte durch die Bezugnahme auf die "Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit" so verstanden werden, dass dieser Vorrang nur für den Fall gilt, dass über die Pfandbriefbank bereits ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde. Das RStruktG soll aber gerade im Vorfeld einer Insolvenz anwendbar sein.

Daher regen wir an, die für § 36a PfandBG vorgeschlagene Formulierung um das Wort "würden" am Ende des Satzes zu ergänzen. So wird klargestellt, dass die insolvenzrechtliche Trennung in eine insolvente Bank und eine Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit noch nicht eingetreten sein muss.