



Herrn  
Dr. Volker Wissing MdB  
Vorsitzender des Finanzausschusses  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Per Email

Berlin, 05.10.2010

**Öffentliche Anhörung zu dem „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)“, BT-Drucksache 17/3024**

Sehr geehrter Herr Dr. Wissing,

für die Einladung zur Anhörung am 6. Oktober 2010 danken wir Ihnen herzlich und möchten gerne vorab zum oben genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen. Unsere Organisation arbeitet in einem von der EU finanzierten Projekt zu den aktuellen Reformen des Finanzsystems auf nationaler und EU-Ebene.

**Allgemeine Bemerkung**

Grundsätzlich begrüßen wir den Versuch der Bundesregierung, mit einem Gesetz zum besseren Umgang mit Krisenbanken Lehren aus der Finanzkrise und den erfolgten Rettungsmaßnahmen zu ziehen. Der Entwurf lässt aber nicht erkennen, dass aus dem Versagen der deutschen Banken die angemessenen Konsequenzen gezogen wurden. Es sei daran erinnert, dass die deutschen Banken im internationalen Vergleich besonders viele Schrottpapiere gekauft und sich besonders hoch verschuldet haben. Daraus müsste sich eine drastische Änderung der Geschäfte der Banken ergeben. Der Entwurf zeigt nicht auf, wie der Wiederholung solcher Exzesse, dem *moral hazard* von systemrelevanten Instituten und einer nächsten Bankenkrise effektiv vorgebeugt werden soll. Zudem gibt der Entwurf offensichtlich die Zielsetzung der Bundesregierung auf, die Banken auch an den Kosten der jetzigen Krise zu beteiligen. Im Einzelnen möchten wir folgendes zu dem Entwurf bemerken:

## I) Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz

- Es ist fraglich, ob die von der Bundesregierung gewählte freiwillige Sanierung (§ 2 KredReorgG-E) und Reorganisation (§ 7 Abs. 1 KredReorgG-E) in der Praxis stattfinden wird. In der Praxis wird wohl vor allem die Durchführung auf Antrag der Bundesanstalt von Bedeutung sein. Für den Fall, dass eine Bestandsgefährdung tatsächlich eine Systemgefährdung bedeutet, sollte die Bundesanstalt nicht nur einen Reorganisationsplan vorlegen *können* (so § 7 Abs. 2 KredReorgG-E) sondern *müssen* (ansonsten wäre anzunehmen, dass gar keine Systemgefährdung vorliegt).
- Vor allem aber sollten im Fall der Durchführung auf Antrag der Bundesanstalt (§ 7 Abs. 2 KredReorgG-E) die Rechte der Gläubiger und Anteilseigner anders behandelt werden als im Fall der bloßen Bestandsgefährdung und eines freiwilligen Plans auf Betreiben eines Instituts selbst. Denn wenn die Allgemeinheit wegen der Systemgefährdung ein Institut retten muss und zugleich die Gläubiger und Anteilsinhaber als Profiteure des Rettungsplans zustimmen müssen, wird die Allgemeinheit bzw. der Staat erpressbar, was die Bedingungen der Rettung angeht.
- Insofern ist § 19 Abs. 4 Nr. 2 KredReorgG-E sehr zu begrüßen, der die Zustimmung aller Gruppen zum Reorganisationsplan für erteilt erklärt, wenn mit den Maßnahme nach §§ 9-11 KredReorgG-E eine Bestandsgefährdung und eine Instabilität des Finanzsystems abgewendet werden sollen. Allerdings lässt der Entwurf offen, wie in diesem Fall mit den Ansprüchen der Anteilsinhaber auf angemessene Entschädigung (§ 9 Abs. 2 KredReorgG-E) genau zu verfahren ist. Wir gehen davon aus, dass die Bestands- und Systemgefährdung es rechtfertigen, auch ohne angemessene (spätere) Entschädigung die Reorganisation durchzuführen. Denn wenn Voraussetzung für den Plan Bestands- und Systemgefährdung sind, besteht für die Anteilsinhaber der mögliche Total-Verlust ihrer ihres Kapitals. Wir regen eine entsprechende Klarstellung in § 19 Abs. 4 KredReorgG-E an, die es ausdrücklich zulässt, dass Anteilsinhaber weniger Entschädigung erhalten als in § 9 Abs. 2 KredReorgG-E vorgesehen, und diese auch komplett entfallen kann.

## II) Änderung Kreditwesengesetz

### Prävention

- Insgesamt bleibt der Entwurf weit hinter der ökonomischen Kritik an Banken, die „too big too fail“ oder „too interconnected to fail“ sind. Obwohl hier allgemein einer der Hauptgründe für die Krise gesehen wird, beschränkt sich der Entwurf auf die Reaktion auf auftretende Probleme. Der Entwurf bleibt z.B. auch hinter den US-Reformen zurück, wo die neuen Regeln des Dodd-Frank-Act dazu führen, dass die großen Investmentbanken wie Goldman Sachs und JP Morgan Teile ihres Geschäfts abstoßen müssen.
- Der Entwurf nimmt Erweiterungen des § 45 KWG vor, die durchaus sinnvoll sind, wie den Ausstieg aus einzelnen Geschäftsbereichen, die Abtrennung von Instituts- oder Gruppenteilen oder die Reduzierung von Risiken aus bestimmten Arten von Geschäften. Allerdings bleiben diese Maßnahmen auf die Gefährdung der Erfüllung der Anforderungen der §§ 10 Abs. 1/1b, 45 b Abs. 1 S. 2 und § 11 KWG beschränkt. Es herrscht immer noch die Sicht vor, dass alles was Banken aus ihrer betriebswirtschaftlichen Sicht für sinnvoll halten, auch gesamtwirtschaftlich sinnvolle Ergebnisse bringt. Wie die Krise gezeigt hat, ist aber ein Abwarten bis zur erkennbaren Gefährdung der genannten Anforderungen nicht ausreichend. Vielmehr scheint es geboten, über eine

Begrenzung des Wachstums von Banken oder auch des Interbankenhandels nachzudenken, die nicht erst bei konkreten Gefährdungssituationen greift.

- Der Entwurf lässt die Existenz von außerbilanziellen Geschäften explizit (§ 48b Abs. 2 Nr. 3 KWG-E) und der Nutzung von Steueroasen implizit unangetastet. Beides hat sich in der Krise als fatal erwiesen und sollte deshalb grundsätzlich für alle Banken verboten werden. Mindestens jedoch sollten Banken, die von der Allgemeinheit gestützt werden, Geschäfte außerhalb der Bilanz und in Steueroasen beenden müssen.

### **Systemgefährdung**

- Der Begriff der Systemgefährdung sollte möglichst eng ausgelegt werden, um sicherzustellen, dass nicht einzelne Akteure auf Kosten der Allgemeinheit vor den Folgen ihres unverantwortlichen Handelns bewahrt werden.
- Die gewählten Kriterien des § 48b Abs. 2 KWG-E beschränken sich auf Gefährdungen des Finanzsystems und sparen die Frage aus, ob auch der Rest der Wirtschaft tatsächlich negativ betroffen ist. Besonders die erhebliche negative Wirkung auf andere Finanzakteure öffnet Raum für Rettungsmaßnahmen, die nur einzelnen Akteuren der Finanzwirtschaft zugute kommen könnten, ohne dass tatsächlich eine negative Wirkung für die Allgemeinheit vorliegt. Selbst die negative Wirkung auf die Finanzmärkte ist so allgemein gehalten, dass nicht klar wird, ob davon ein Schaden für den Rest der Wirtschaft bzw. die Allgemeinheit ausgeht. Der Paragraph sollte deshalb dahingehend ergänzt werden, dass tatsächlich eine extreme negative Wirkung im Finanzsektor (z.B. ein Bankenrun) oder auf die gesamte Wirtschaft, z.B. in Form einer Kreditklemme, zu befürchten wäre.
- Wir weisen auf die geringe Beteiligung des Bundestages bei einer Entscheidung von solcher Tragweite hin, wenn nur die Bundesanstalt nach Anhörung der Deutschen Bundesbank entscheiden soll (§ 48b Abs. 3 KWG-E). Zumindest der Haushaltsausschuss müsste konsultiert werden.

### **Übertragungsanordnung**

- Für die Maßnahmen des § 48l KWG-E sollte gelten, dass die Systemgefährdung den üblichen Eigentumsschutzrechten des Kreditinstituts vorgehen muss, weil sonst die Allgemeinheit bzw. der Staat erpressbar sind, was die Bedingungen der Rettung angeht. Vor allem die Angemessenheit des Ausgabebetrags (48l Abs. 2 Nr. 2 § KWG-E) und der Abfindung (§ 48l Abs. 2 Nr. 3 KWG-E) dürfen keine Voraussetzung für eine Verweigerung des Instituts sein.
- Bei der Übertragungsanordnung ist der Bundestag weitgehend unbeteiligt. Lediglich die Bundesanstalt (§ 48a Abs. 1 KWG-E) und ggf. der Lenkungsausschuss i.S.d. § 4 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (§ 48a Abs. 3 KWG-E) sollen beteiligt sein. Angesichts der möglichen finanziellen Tragweite einer solchen Entscheidung für die Allgemeinheit – man denke nur an die 173 Mrd. Euro, die gerade bei der Gründung der FMS Wertmanagement übertragen werden – ist eine so indirekte Beteiligung des Parlaments nicht akzeptabel. Es sollte die Zustimmung des Bundestags, zumindest aber des Haushaltsausschusses in das Gesetz aufgenommen werden.

## **III) Restrukturierungsfondsgesetz**

### **Restrukturierungsfonds**

- Mit dem Restrukturierungsfonds (so wie mit dem SoFFin) wird ein riesiges Sondervermögen geschaffen, das der Einflussnahme des Bundestages und seinen Haushaltsrechten weitgehend entzogen ist. Auch wenn der Fonds durch die Banken finanziert wird, ist er Teil der öffentlichen Hand, insbesondere über die

mangelnde eigene Rechtsfähigkeit (§ 9 RestruktFG-E), die unmittelbare Haftung des Bundes (§ 10 RestruktFG-E) und die öffentliche Verwaltung (§ 11 RestruktFG-E).

- Der Entwurf beschränkt die demokratische Beteiligung auf die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (§ 4 Abs. 1 RestruktFG-E) und die Regierung (§ 11 RestruktFG-E). Der Haushalts- und der Finanzausschuss des Bundestags sind lediglich zu unterrichten (§ 13 Abs. 3 RestruktFG-E). Strikte Geheimhaltungspflichten nach dem Vorbild des SoFFin sollen Anwendung finden (§ 14 Abs. 2 RestruktFG-E). Angesichts der Tatsache, dass es hier um Summen gehen kann, die den Ausgaben ganzer Ministerien oder wie im Fall des SoFFin gar dem bis zu Doppelten des Bundeshaushalts entsprechen, wird so das Haushaltsrecht des Bundestages und die Kontrolle der Regierungstätigkeit immer mehr zur Farce. Alleine die Gründung der FMS Wertmanagement als Bad Bank für die HRE kommt laut Bundesfinanzministerium einer Steigerung der Schuldenstandsquote um 7,5 bis 8,5 Prozentpunkte gleich. Wir fordern deshalb, die Mittel des Restrukturierungsfonds durch den Haushaltsausschuss des Bundestages genehmigen zu lassen und § 13 Abs. 3 RestruktFG-E entsprechend abzuändern.
- Dass der Bund unmittelbar für die Verbindlichkeiten des Restrukturierungsfonds haften soll (§ 10 RestruktFG-E), schafft einen großen Anreiz für den Finanzsektor, weiterhin unverantwortliche Risiken einzugehen und im Notfall den Staat für Verluste aufkommen zu lassen (*moral hazard*). Es ist nicht erkennbar, wie eine spätere Rückzahlung von möglichen Unterstützungszahlungen des Bundes in dem Gesetzesentwurf sichergestellt ist. Die Fehler der aktuellen Krise werden so wiederholt.
- Die Finanzierung des Fonds (§ 12 Abs. 10 RestruktFG-E) lässt die notwendige Differenzierung im Hinblick auf Geschäftsrisiken vermissen. Allein Größe und Vernetzung werden als Kriterien genannt. Eine klare Orientierung am Risiko der Geschäfte wird nicht vorgenommen. Der Einbezug der derivativen Positionen in der Verordnung über die Beiträge (Diskussionsentwurf, § 1) wird nur noch mit einem verschwindend geringen Prozentsatz von 0,00015 Prozent vorgenommen.
- Auch der wohl relativ starke Einbezug von Sparkassen und Genossenschaftsbanken in den Kreis der Einzahler ist den Erfahrungen aus der Krise nicht angemessen. Obwohl diese Banken nicht für das Krisendebakel verantwortlich sind und funktionierende eigene Sicherungssysteme haben, sollen sie nun die Privatbanken mit absichern. Dies ist umso unverständlicher als Versicherer und Fonds nicht einbezogen sind, obwohl sie auch von der Stabilität profitieren und gerade auch Hedge Fonds Anteil an der Krise hatten (z.B. über die Fonds der Bank *Bear Stearns*, über die Leerverkäufe von Bankaktien und auch über die Teilnahme am Aufblähen der Kreditblase durch ihre Leerverkäufe).
- Schließlich ist nicht erkennbar, dass der eingerichtete Fonds tatsächlich die aktuelle Krise hätte abwenden können. Bei einem geschätzten Einzahlungsvolumen von maximal 1,3 Mrd. Euro (tatsächlich wohl eher niedriger, da sich diese Summe auf das günstige Jahr 2006 bezieht) müsste der Fonds alleine für die aktuelle Leistung des SoFFin (29,3 Mrd. Euro) über 22 Jahre Geld sammeln, die Zahlungen der Länder an die Landesbanken und die zukünftigen möglichen Leistungen z.B. für die HRE gar nicht eingerechnet, und auch von der Höhe des Garantierahmens ganz zu schweigen.

### **Brückeninstitute**

- Mit den durch den Restrukturierungsfonds gestützten Brückeninstituten soll offensichtlich das mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz und dem SoFFin etablierte Modell der Bad Banks fortentwickelt werden. Wir halten dieses Konzept grundsätzlich für fragwürdig, weil es Risiken und Kosten auf die Allgemeinheit

abwälzen kann, ohne im Vorhinein sicherstellen zu können, dass das Geld am Ende zurück fließt und die Nutznießer tatsächlich auch für die Risikoübernahme zahlen.

- Auch im Fall der Beteiligung des Restrukturierungsfonds an dem Brückeninstitut (§ 5 Abs. 2 RestruktFG-E) ist durch die unmittelbare Haftung des Bundes die Gefahr gegeben, dass Bankverluste sozialisiert werden. Modalitäten für die Sicherstellung einer späteren Entschädigung der Allgemeinheit bei Wertverlusten der Anteile sind nicht erkennbar.
- Wir weisen darauf hin, dass das oft als Erfolgsbeispiel für Restrukturierungen bzw. Bad Banks genannte Schweden Erfolgsvoraussetzungen hatte, die in Deutschland nicht gegeben sind: Es handelte sich um eine örtlich begrenzte Krise und Schweden profitierte von einer Währungsabwertung sowie einem relativ raschen Wiederanstieg der Immobilienpreise. Schweden hatte zudem kein so negatives wirtschaftliches Umfeld und die Geschäfte der Banken waren noch nicht oder kaum die modernen komplizierten und intransparenten Finanzinnovationen, die in die aktuelle Krise führten und die ungleich problematischer in der Abwicklung sind.
- Zudem gab es in Schweden zwei entscheidende Bedingungen, die im Entwurf nicht berücksichtigt sind: erstens wurde völlige Transparenz verlangt, die Banken mussten ihre Bücher komplett offenlegen; zweitens war die Nationalisierung der gesamten Bank Voraussetzung, um an dem Programm teilnehmen zu können. So konnten das Marktvertrauen wirklich wiederhergestellt und die Übervorteilung des Staates vermieden werden. Eine einseitige Übertragung der Verluste einer Bank, wie sie der Entwurf des Restrukturierungsgesetzes offensichtlich zulassen würde, öffnet hingegen Tür und Tor für die Sozialisierung von Verlusten.

#### **IV) Änderung Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz**

##### **Transparenz**

- Schon oben wurde darauf hingewiesen, dass der neue Restrukturierungsfonds so wie schon der SoFFin weitgehend der Regierung und der Bundesanstalt überantwortet ist und einer transparenten demokratischen Kontrolle entzogen wird. Dieses Vorgehen ist besonders bedenklich, weil es gerade Intransparenzen waren, die in die Krise geführt haben.
- Gleiches gilt für die Regelung des § 3b Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz-Entwurf, wo die Geheimhaltung im Interesse des Unternehmens des Finanzsektors oder eines Dritten genügt, um Tatsachen zu verschweigen. Wir stellen fest, dass der Fonds in Situationen tätig wird, in denen das Unternehmen des Finanzsektors mit seinen Geschäften eine Situation herbeigeführt hat, in der es von der Allgemeinheit gerettet wird. Die Allgemeinheit hat deshalb auch ein Recht zu erfahren, warum das Unternehmen gerettet werden muss.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Markus Henn

(Projektreferent Finanzmärkte)