



## Kurzprotokoll der 19. Sitzung

### Finanzausschuss

Berlin, den 6. Oktober 2014, 13:00 Uhr  
 Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1/Schiffbauerdamm,  
 Anhörungssaal 3.101

Vorsitz: Ingrid Arndt-Brauer, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt 1

Seite 12

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (BRRD-Umsetzungsgesetz)**

**BT-Drucksachen 18/2575, 18/2626**

**Federführend:**  
Finanzausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
Haushaltsausschuss



Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge**

**BT-Drucksachen 18/2576, 18/2576**

Ein Fragenkatalog wurde nicht erstellt.  
Die Sachverständigenliste ist als Anlage beigefügt.

**Federführend:**  
Finanzausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
Haushaltsausschuss

**Gutachtlich:**  
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 07 (Finanzausschuss)**

Montag, 6. Oktober 2014, 13:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Feiler, Uwe	.....	Brackmann, Norbert	.....
Flosbach, Klaus-Peter	..... 	Brehmer, Heike	.....
Güntzler, Fritz	.....	Brinkhaus, Ralph	.....
Gutting, Olav	..... 	Durz, Hansjörg	.....
Hauer, Matthias	.....	Harbarth Dr., Stephan	.....
Horb, Margaret	.....	Helfrich, Mark	.....
Karliczek, Anja	..... 	Hirte, Christian	.....
Koob, Markus	..... 	Hirte Dr., Heribert	.....
Kudla, Bettina	.....	Kalb, Bartholomäus	.....
Lerchenfeld, Philipp Graf	.....	Lenz Dr., Andreas	.....
Michelbach Dr. h.c., Hans	.....	Linnemann Dr., Carsten	.....
Middelberg Dr., Mathias	.....	Mattfeldt, Andreas	.....
Murmann Dr., Philipp	..... 	Nick Dr., Andreas	.....
Radwan, Alexander	.....	Riebsamen, Lothar	.....
Schindler, Norbert	.....	Selle, Johannes	.....
Steffel Dr., Frank	.....	Viesehon, Thomas	.....
Stetten, Christian Fhr. von	..... 	Wanderwitz, Marco	.....
Tillmann, Antje	..... 	Whittaker, Kai	.....

Stand: 29. September 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



Tagungsbüro

Seite 2

**Sitzung des Ausschusses Nr. 07 (Finanzausschuss)**

Montag, 6. Oktober 2014, 13:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Arndt-Brauer, Ingrid		Hartmann, Sebastian	.....
Binding (Heidelberg), Lothar		Jantz, Christina	.....
Daldrup, Bernhard		Krüger Dr., Hans-Ulrich	.....
Hakverdi, Metin		Lauterbach Dr., Karl	.....
Junge, Frank		Mindrup, Klaus	.....
Kiziltepe, Cansel		Poß, Joachim	.....
Petry, Christian		Post, Florian	.....
Schwarz, Andreas		Priesmeier Dr., Wilhelm	.....
Sieling Dr., Carsten		Sawade, Annette	.....
Zimmermann Dr., Jens		Schneider (Erfurt), Carsten	.....
Zöllmer, Manfred		Ziegler, Dagmar	.....
<b>DIE LINKE.</b>		<b>DIE LINKE.</b>	
Claus, Roland	.....	Lay, Caren	.....
Karawanskij, Susanna		Schlecht, Michael	.....
Pitterle, Richard		Wagenknecht Dr., Sahra	.....
Troost Dr., Axel		Zdebel, Hubertus	.....
<b>BÜ90/GR</b>		<b>BÜ90/GR</b>	
Gambke Dr., Thomas	.....	Andreae, Kerstin	.....
Haßelmann, Britta		Dröge, Katharina	.....
Paus, Lisa		Hajduk, Anja	.....
Schick Dr., Gerhard		Kindler, Sven-Christian	.....

Stand: 29. September 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



---

**Unterschriftsliste**  
**Fraktionsmitarbeiter**

---

<u>Name</u>	<u>Fraktion</u>	<u>Unterschrift</u>
Stephan Rochow	CDU/CSU	.....
Christian Schmetz	CDU/CSU	
Udo Weber	CDU/CSU	.....
Silvia Marenow	CDU/CSU	
Susanne Kroll	SPD	.....
Gerald Steininger	SPD	.....
Sandra Schuster	DIE LINKE.	
Christoph Sauer	DIE LINKE.	.....
Klaus Seipp	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....
Sandro Maluck	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....





07

*Finanzausschuss (07)*

**Montag, 6. Oktober 2014, 13:00 Uhr**

**Fraktionsvorsitzende:**

**Vertreter:**

CDU/ CSU

.....

.....

SPD

.....

.....

DIE LINKE.

.....

.....

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

.....

.....

**Fraktionsmitarbeiter:**

**Fraktion:**

**Unterschrift:**

(Name bitte in Druckschrift)

Banner, Katrin

CDU/CSU

Banner

Telbmeyer, Tanja

Linke

Telbmeyer

Wahl, Sebastian

Grüne

Wahl

Melbeck, Sandra

Linke

S-Melbeck

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



---

**Unterschriftsliste der Teilnehmer mitberatender Ausschüsse**

**Anhörung zum**

Gesetzentwurf der Bundesregierung „BRRD-Umsetzungsgesetz“ (BT-Drs. 18/2575) und der Unterrichtung durch die Bundesregierung - Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates - (BT-Drs. 18/2626) sowie zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „zu dem Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“ (BT-Drs. 18/2576)

---

**Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**

.....  
.....  
.....  
.....

**Haushaltsausschuss**

.....  
.....  
.....  
.....

**Ausschuss für die Angelegenheiten  
der Europäischen Union**

*K. Jantke*  
.....  
.....  
.....



---

### Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung zu dem  
Gesetzentwurf der Bundesregierung „BRRD-Umsetzungsgesetz“  
(BT-Drs. 18/2575)  
und der Unterrichtung durch die Bundesregierung - Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates -  
(BT-Drs. 18/2626)  
sowie zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „zu dem Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die  
Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung  
dieser Beiträge“  
(BT-Drs. 18/2576)

**Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht**

Röseler, Raimund

**Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung**

Pleister, Dr. Christoph

**Deutsche Bundesbank**

Dombret, Dr. Andreas

Loeper, Erich

**Deutsches Aktieninstitut e. V.**

Fey, Gerrit



**Die Deutsche Kreditwirtschaft**

Mielk, Dr. Holger (BVR)

Achtelik, Dr. Olaf Christoph (BVR)

Langner, Dr. Olaf (DSGV)

Konesny, Peter (DSGV)

Tolckmitt, Jens (vdp)

Stöcker, Dr. Otmar (vdp)

Theisen-Wacket, Claudia (VÖB)

Höche, Torsten (BdB)

Lorenz, Thomas (BdB)

*[Handwritten signatures in blue ink on dotted lines]*

**Europäische Kommission**

Ceyssens, Jan

*[Handwritten signature in blue ink on dotted lines]*

**Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.**

Wehling, Dr. Axel

*[Handwritten signature in blue ink on dotted lines]*

Götz, Prof. Martin

(Goethe-Universität Frankfurt am Main)

*[Handwritten signature in blue ink on dotted lines]*

Hellwig, Prof. Dr. Martin

(Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern)

*[Handwritten signature in blue ink on dotted lines]*



**Hickel**, Prof. Dr. Rudolf

(Universität Bremen)

**Hufeld**, Prof. Dr. Ulrich

(Helmut Schmidt Universität Hamburg)

**Zeitler**, Prof. Dr. Franz-Christoph

(Universität Augsburg)



Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Ich begrüße die Mitglieder des Finanzausschusses und die vielleicht auch anwesenden Mitglieder anderer Ausschüsse, die zu uns gekommen sind. Ich begrüße natürlich auch die Experten, die dem Finanzausschuss heute ihren Sachverstand für die Beratung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum „BRRD-Umsetzungsgesetz“ auf den BT-Drucksachen 18/2575 und 18/2626 und zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zu dem Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“ auf den BT-Drucksachen 18/2576 und 18/2627 zur Verfügung stellen.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab ihre schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung – Sie müssen sie also nicht noch einmal vortragen.

Ich begrüße die Bundesregierung – Herr PSts Dr. Meister ist zwar noch nicht da, aber die anderen Mitarbeiter. Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder. Soweit anwesend begrüße ich die Vertreter der Bild-, Ton- und Printmedien. Nicht zuletzt darf ich noch die Zuhörer begrüßen, die dieser öffentlichen Anhörung folgen werden.

Der heutigen Anhörung liegen die eingangs erwähnten Bundestagsdrucksachen zugrunde. Das BRRD-Umsetzungsgesetz dient der Schaffung eines systematischen Regelwerks zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung, insbesondere von systemrelevanten Finanzinstituten. Gleichzeitig zielt es darauf, effektive Abwicklungsinstrumente für die Institute bereitzustellen.

Der Gesetzentwurf zum Übereinkommen vom 21. Mai 2014 zur Abwicklungsfinanzierung in der Bankenunion (IGA) sieht die Übertragung von national erhobenen Bankenabgaben auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und die schrittweise, bis voraussichtlich 2024 ansteigende europäische Nutzung dieser Abgaben vor.

Für diese Anhörung ist ein Zeitraum von 2 Stunden, also bis ca. 15.00 Uhr, vorgesehen. Nach unserem bewährten Verfahren sind höchstens zwei

Fragen an einen Sachverständigen bzw. jeweils eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen. Ziel ist es dabei, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Gelegenheit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Ich darf deshalb um kurze Fragen und knappe Antworten bitten.

Die fragstellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn Ihrer Frage die Sachverständige oder den Sachverständigen zu nennen, an den sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden. Die Fraktionen werden gebeten, ihre Fragesteller, auch die der mitberatenden Ausschüsse, im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir oder beim Sekretariat anzumelden.

Die Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen übertragen und zeitversetzt morgen früh um 9.00 Uhr noch einmal gesendet.

Zur Protokollführung: Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt.

Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen. Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Wir fangen mit der Anhörung an. Es beginnt Frau Abg. Tillmann für die Fraktion der CSU/CSU.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Danke schön, Frau Vorsitzende. Wir sind seit einiger Zeit dabei, mehr Sicherheit auf den Finanzmärkten zu schaffen. Wir haben die Eigenkapitalregeln verschärft, einheitliche Regelungen für Einlagesicherungen geschaffen, am 4. November 2014 wird die EZB die gemeinsame Aufsicht übernehmen und heute versuchen wir, der Aufsicht auch Möglichkeiten an die Hand zu geben, Banken, die in Schwierigkeiten geraten sind, geordnet abzuwickeln. Die Abwicklung soll unter anderem mittels des sogenannten Bail-in und des Abwicklungsfonds erfolgen. Dazu habe ich eine Frage sowohl an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht



(BaFin) als auch an die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA): Haben Sie den Eindruck, dass uns das mit dem heutigen Gesetz gelingt? Zweite Frage: Haben Sie den Eindruck, dass die Bail-in-Regeln, die wir zum 1. Januar 2015 vorrangig in Europa in Kraft treten lassen wollen, zu Problemen in Deutschland führen werden?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Röseler, bitte.

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Vielen Dank auch für die Frage, Frau Abg. Tillmann. Ich meine, dass dieser Gesetzentwurf ein Beitrag zur Stärkung der Finanzstabilität ist. Wir schaffen hiermit erstmals das Instrumentarium, dass Eigentümer und Gläubiger vor dem Steuerzahler in die Haftung genommen werden. Ich sehe auch kein Problem für den deutschen Finanzmarkt oder für deutsche Finanzinstitute aufgrund der geplanten Bail-in-Regeln entstehen. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Pleister.

Sv **Dr. Christoph Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung): Ich sehe das genauso. Das Bail-in ist ein Instrument, das eine realistischere Einschätzung der ungesicherten Verbindlichkeiten von Banken insgesamt ermöglicht. Ich glaube, es ist dringend notwendig, dass das erfolgt. Der vorliegende Gesetzentwurf geht in die richtige Richtung und stellt auch ein angemessenes Instrumentarium dar.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Zöllmer für die Fraktion der SPD.

Abg. **Manfred Zöllmer** (SPD): Ganz herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Wenn Sie gestatten, würde ich meine Frage gerne an drei Institutionen richten, weil es um diese drei Institutionen geht, nämlich die FMSA, die BaFin und die Deutsche Bundesbank. Bei meiner Frage geht es um die Zuständigkeitsverteilung. Durch die Übertragung vieler bankenaufsichtlicher Rechte auf die EZB wird sich – auch auf nationaler Ebene – einiges ändern. Es werden neue Zuständigkeiten geschaffen. Mich würde aus Ihrer Sicht interessieren, wie Sie die Rolle, die Sie in diesem System einnehmen sollen, jeweils bewerten.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Ich denke, das ist eine grundsätzliche Frage, die wir an die drei stellen können. Herr Röseler beginnt?

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Das ist richtig, ab dem 4. November 2014 übernimmt die EZB die direkte Aufsicht über 21 deutsche Kreditinstitute. Ich finde es wichtig, zu betonen, dass wir über 21 Institute reden. Wir haben in Deutschland insgesamt 1800 Institute. Das heißt, dass sich in der direkten Aufsicht über Banken nicht sehr viel ändern wird. Der Stand ist heute: Wir haben einen Status quo, der sich sehr bewährt hat. Die BaFin hat sowohl das Stimmrecht bei der EZB im Supervisory Board, aber zum Beispiel auch bei der EBA (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) im Board of Supervisors (BoS). Ich sehe keine Notwendigkeit, an dieser Regel etwas zu ändern. Die Verantwortlichkeiten sind damit klar. Die Deutsche Bundesbank ist immer mit an Bord. Wir arbeiten im täglichen Leben sehr gut und sehr vertrauensvoll zusammen. Ich bin seit 3,5 Jahren für die Bankenaufsicht zuständig. Ich kann mich nicht entsinnen, dass wir in irgendeinem Gremium – weder bei der EZB noch bei der EBA – einmal in wichtigen Punkten so abgestimmt hätten, dass wir nicht einer Meinung gewesen wären. Von daher glaube ich, dass es keinen Bedarf gibt, etwas an der Rollenverteilung zwischen BaFin und Bundesbank zu ändern.

Im Zusammenhang mit der Abwicklungsbehörde ist mir ganz wichtig, dass der Informationsfluss gewährleistet ist und dass Synergieeffekte gewahrt werden. Wenn sie über die Abwicklungsplanung einer Bank reden, nehmen sie auch Eingriffe in die „lebende“ Bank vor oder sie nehmen Eingriffe vor, die andere „lebende“ Banken betreffen können. Von daher ist es ganz wichtig, dass wir einen reibungslosen Informationsfluss sicherstellen. An dem müssen wir jetzt arbeiten. Die Abwicklungsbehörde ist völlig neu. Das Gesetz sieht vor, dass die Abwicklungsbehörde relativ kurzfristig in die BaFin integriert wird. Wenn uns das gelingt, bin ich guten Mutes, dass wir auch hier eine effiziente Aufgabenverteilung hinbekommen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Pleister.

Sv **Dr. Christoph Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung): Wir sehen die FMSA als



nationale Abwicklungsbehörde und glauben, dass es richtig ist, dass der Gesetzentwurf das so vorsieht. In der FMSA sind seit 2008 entsprechende Erfahrungen mit der Abwicklung von Banken gemacht worden. Hätte man vor 2008 prognostiziert, dass es gelingen würde, Banken wie die WestLB und die HRE weitgehend geräuschlos aus dem Markt zu nehmen – zumindest ohne, dass dadurch Marktstörungen eingetreten sind –, dann hätte man das zumindest im Falle der WestLB wohl nicht für möglich gehalten. Bei der HRE verhält sich das ein bisschen anders, weil es hier praktisch zu einer Verstaatlichung gekommen ist. Der Umgang mit einem solchen gescheiterten Institut wurde auch durch die FMSA organisiert. Es wurde entsprechendes Know-How angewandt, welches jetzt auch noch vorhanden ist. Dieses Know-How steckt nicht nur in den Köpfen der Mitarbeiter. Es sind unendliche Vertragswerke und Prozessschritte vorhanden, die genau durchgegangen werden müssen. Auch im Umgang mit den beteiligten Parteien – den Eigentümern, den Sicherungseinrichtungen und den Instituten selbst – muss man eine entsprechende Expertise entwickeln und im Ernstfall an den Tag legen. Deshalb glaube ich, dass es richtig ist, dass die FMSA die Rolle der nationalen Abwicklungsbehörde übernehmen wird.

Ich kann nur unterstreichen, was Herr Röseler vorhin hinsichtlich der Notwendigkeit der Abstimmung gesagt hat. Auch hier gilt, dass die Zusammenarbeit mit der BaFin – genauso wie mit der Bundesbank – unerlässlich ist. Wir praktizieren sie jetzt schon. Wir haben sie auch schon in der Vergangenheit bei den Abwicklungsschritten ausgeübt, die wir unternommen und erfolgreich umgesetzt haben. Das heißt, es herrscht eine weitestmögliche Transparenz im Umgang der Behörden miteinander. Wir sehen die FMSA als einen eigenständigen, wichtigen Pfeiler in der Finanzplatzarchitektur der Bundesrepublik Deutschland und darüberhinausgehend auch mit einer europäischen Auswirkung. Ich glaube auch, dass wir hier keine zusätzlichen Kapazitäten aufbauen, die wir nicht ohnehin brauchen, um die notwendige Abwicklung einer Bank tatsächlich umsetzen zu können. Sollte es hier Überschneidungen in den Stellenplänen geben, werden diese so angeglichen, dass die FMSA beispielsweise von der BaFin entsprechende Stellen übernimmt. Dies ist auch in Arbeit und wird mit begleitender Unterstützung

durch das BMF jetzt schon angegangen, geplant und umgesetzt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Dombret.

Sv **Dr. Andreas Dombret** (Deutsche Bundesbank): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Vielen Dank auch, Herr Abg. Zöllmer, für die Frage. Ich glaube, dass das richtig ist, was Herr Röseler gesagt hat. Auch wenn ich die Fragen zur Bankenaufsicht bei der Deutschen Bundesbank erst seit kurzer Zeit – seit Mai 2014 – verantwortete, kann ich bestätigen, dass wir nicht nur bemüht sind, uns abzustimmen, sondern uns auch wirklich eng und vertrauensvoll abstimmen. Ich glaube, alle würden hier zustimmen, dass sich die Arbeitsteilung zwischen der BaFin und der Deutschen Bundesbank bewährt hat und dass wir diese auch in Zukunft genauso fortsetzen werden und wollen.

Allerdings geht es hier nicht nur um einen Rückblick, sondern auch um einen Blick nach vorn. Hier sind Änderungen vorgeschlagen, mit denen wir ein Problem haben, weil sie aus unserer Sicht inkonsistent sind. Es geht um die §§ 6 und 7 in der Kreditwesengesetz (KWG) – Novelle und um die Frage, wie die deutschen Behörden mit der EZB in Zukunft bei den 21 Instituten, die Herr Röseler eben erwähnt hat und die ab dem 4. November 2014 von der EZB direkt beaufsichtigt werden, zusammenarbeiten werden. Hierbei ist uns wichtig, dass wir – die künftig weiterhin für die laufende Aufsicht zuständig sein sollen und das auch gerne übernehmen – mit der zuständigen Behörde, der EZB, bei diesen 21 Instituten einen direkten Kontakt haben dürfen. Das ist auch unerlässlich. Das bedeutet nicht, dass wir die BaFin ersetzen wollen. Wir haben die BaFin bis heute immer in vollster Transparenz zu allem informiert. Wir brauchen den direkten Kontakt auch zur BaFin, um effizient tätig zu sein. Insofern haben wir vorgeschlagen, dass wir gerne auch eine national zuständige Behörde sein wollen, aber – das ist ganz wichtig, Herr Abg. Manfred Zöllmer – nur für die laufende Aufsicht. Das Letztentscheidungsrecht liegt bei der BaFin. Das soll aus unserer Überzeugung auch weiterhin bei ihr liegen. Wir wollen also an dieser Arbeitsteilung zwischen BaFin und Deutscher Bundesbank für die von Herrn Röseler zitierten 1.800 abzüglich der 21 Institute auch in Zukunft gar nicht rütteln.



Eine zweite Problematik, auf die wir auch in der schriftlichen Äußerung hingewiesen haben, ist, dass nach § 7 KWG-Novelle letztendlich nur die BaFin direkt mit der EZB kommuniziert und wir an der Aufsicht beteiligt sind. Wir haben 1.300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Deutschen Bundesbank, die mit der Bankenaufsicht beschäftigt sind. Daher ist es für uns sehr wichtig, dass wir auch einen direkten Zugang zur EZB haben. Es geht nicht darum, die BaFin zu ersetzen. Das sehen wir übrigens nicht alleine so. Das ist auch eine Auffassung, der sich der Bundesrat und die EZB angeschlossen haben.

Ich möchte mein Rederecht jetzt nicht zu sehr in Anspruch nehmen und wäre bereit, später auf konkrete Einzelfragen zu antworten. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass auch eine wichtige Position der Deutschen Bundesbank in Fragen der Finanzstabilität besteht. Da wir mit neuen Aufgaben im Ausschuss für Finanzstabilität versehen wurden, ist es auch wichtig, dass wir unabhängig sind und unsere Überlegungen zur Finanzstabilität auf Basis von Informationen einbringen können, die wir als deutsche Bankenaufsicht haben. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Flosbach für die Fraktion der CDU/CSU.

Abg. **Klaus-Peter Flosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Pleister von der FMSA. Es hat im Vorfeld dieses Umsetzungsgesetzes Kritik gegeben, dass die FMSA für die Abwicklung zuständig sein wird. Man befürchtet, dass höhere Kosten anfallen und erst Personal und Organisation aufgebaut werden müssten. Wie stehen Sie zu diesem Vorwurf?

Meine zweite Frage geht an die BaFin. Herr Rösel, Sie haben in diesem Jahr viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgeben müssen. Am 4. November 2014 soll die Aufsicht über die großen Banken übernommen werden. Können Sie heute bestätigen, dass die EZB darauf vorbereitet und in der Lage ist, in vier Wochen die großen Banken zu kontrollieren?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Pleister, bitte.

**Sv Dr. Christoph Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung): Ich glaube, man muss sich zunächst erst einmal Folgendes vergegenwärtigen: Das Thema, eine Institution zu schaffen, die die Abwicklung von Banken so vornehmen kann, dass es keine Verwerfungen im Markt gibt, hat seit dem Lehman-Schock im Herbst 2008 einfach so an Dringlichkeit zugenommen, dass dies einen eigenständigen Aspekt in der Finanzmarktordnung bilden muss. Wir müssen es gemeinsam schaffen, dass Banken abgewickelt werden können – auch große Banken –, ohne dass der Steuerzahler dafür „bluten“ muss. Ursprünglich hieß die FMSA im Volksmund „SoFFin“ (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung) oder „Bankenrettungsfonds“. Damit war keinesfalls nur die Rettung bestimmter Banken, die Kunden des SoFFin wurden, gemeint. Immerhin haben wir 25 Prozent der Bilanzsumme der deutschen Kreditwirtschaft mit unseren Rettungsmaßnahmen stabilisiert. Durch das, was die FMSA auf der Basis des Gesetzes, das der deutsche Gesetzgeber geschaffen hat, geleistet hat, wurden alle Banken in Deutschland stabilisiert – alle!

Diese Stabilisierung zulasten des deutschen Steuerzahlers sollte künftig von der Branche wahrgenommen werden. Das kostet zwar Geld, keine Frage. Es kostet aber keinesfalls einen Betrag, der auch nur annähernd in einem Verhältnis zu dem Umfang steht, der bei solchen Stabilisierungs- und Rettungsmaßnahmen tatsächlich geleistet wird. Das heißt, die Kosten für einige Stellen, die aufgebaut werden müssen – egal, ob sie bei der BaFin oder der FMSA angesiedelt sind – sind keinesfalls als Investition anzusehen, die aus Sicht der deutschen Kreditwirtschaft als überflüssig bezeichnet werden kann.

Im Gegenteil: Die deutsche Kreditwirtschaft profitiert als erste davon, dass wir einen stabilen Abwicklungsmechanismus vorhalten. Vor diesem Hintergrund halte ich die Erwägungen, dass man den Aufwand für derartige Maßnahmen dadurch minimieren könne, dass man vorhandene Strukturen bei der BaFin nutzt, schlicht und ergreifend für an der Sache vorbeigehend. Auch die BaFin würde entsprechende Stellen aufbauen und besetzen müssen. Das Gesetz stellt ja fest, dass das, was bei der BaFin an Strukturen gelegt wurde, von der FMSA übernommen wird. Hier werden also keine Doppelstrukturen aufgebaut, sondern es werden



die notwendigen Kapazitäten geschaffen, um eine ordnungsgemäße Bankenabwicklung sicherstellen zu können. Wir werden sämtliche Synergiepotentiale, die in der Zusammenarbeit mit der BaFin und auch mit der Deutschen Bundesbank liegen können, nutzen, wie wir sie auch bereits jetzt nutzen. Wir hängen mit unserem Verwaltungsapparat und mit unserer IT-Architektur zurzeit weitgehend an der Deutschen Bundesbank. Wir nutzen also die Dienstleistungen der Deutschen Bundesbank und bauen keine eigenen Apparate auf. Das wird auch in Zukunft so bleiben.

Wir werden hier – gemessen an der Aufgabe – eine stabile Bankenabwicklung sicherstellen, die nicht zulasten des Steuerzahlers geht und die weitestgehend eine Zuspitzung einer Krise vermeidet. Das sind die Kriterien, anhand derer wir das aufbauen müssen. Dies werden wir tun, und zwar ohne unnötige Kosten dadurch zu verursachen, dass diese Aufgabe bei der FMSA angesiedelt ist.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Röseler, bitte.

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Die Frage war, ob die EZB in der Lage ist, am 4. November 2014 die Aufsicht zu übernehmen. Ich bin hierbei aus verschiedenen Gründen guten Mutes: Zum einen hat die EZB von uns erfahrene Mitarbeiter gewonnen. Darunter sind Mitarbeiter mit ausgesprochen tiefgehender und langjähriger Erfahrung in der Bankenaufsicht. Dieses Know-how kommt der EZB natürlich zugute.

Zum anderen haben wir am 4. November 2014 keinen Big Bang. Wir hören nicht am 4. November 2014 mit unserer Tätigkeit schlagartig auf und die EZB startet. Es gibt vielmehr einen Übergang, in dem wir weiterhin präsent sind. Auch die EZB ist schon vor dem 4. November 2014 in den Aufsichtsfragen präsent. Es gibt bereits jetzt diese sogenannten Joint Supervisory Teams, in denen Mitarbeiter von der EZB, von uns und auch von der Deutschen Bundesbank drin sind. Ganz wichtig: Auch die Deutsche Bundesbank ist in diesen Joint Supervisory Teams vertreten! Das heißt, die Deutsche Bundesbank hat sehr wohl die Möglichkeit, direkt mit der EZB über diese Joint Supervisory Teams zu kommunizieren. Diese werden künftig von der EZB geleitet. Es gibt aber für alle deut-

schen Banken auch einen sogenannten Subkoordinator – von der Seite der Deutschen Bundesbank und auch von unserer Seite –, der sein Know-how natürlich einbringt. Deswegen bin ich guten Mutes, dass die Aufsicht am 4. November 2014 effizient weitergeführt werden kann. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Dr. Troost.

Abg. **Dr. Axel Troost** (DIE LINKE.): Danke schön. Bei meinem ersten Fragenkomplex geht es um die Frage der Beitragsbemessungsgrundlage für den Bankenabwicklungsfonds. Wir hören immer wieder: „Das müssen nur die großen Banken bezahlen und die kleinen sind weitestgehend außen vor.“ Wir hören, dass 85 Prozent des Volumens ungefähr 90 Prozent des Gesamtbetrages bringen sollen. Die kleinen Banken – also mit einer Bilanzsumme von unter einer Milliarde Euro – sollen nur mit Pauschalbeträgen belastet werden. Das hört sich erst einmal alles gut an. Meine erste Frage geht an den Deutschen Sparkassen- und Giroverband. Die Sparkassen haben ein eigenes Sicherungssystem. Sie sind in aller Regel – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht systemrelevant. Sie haben auch ein ganz anderes Geschäftsmodell. Trotzdem müssen sie in erheblichem Umfang Beiträge mitbezahlen. Die eben genannte Bilanzsumme von einer Milliarde Euro bedeutet, dass zwischen 70 und 80 Prozent aller Sparkassen voll beitragspflichtig sind. Eine Antwort von Herr PSts Dr. Meister lautet hierzu, dass möglicherweise 70 bis 80 Sparkassen nicht betroffen sind. Insofern würde mich vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband interessieren, wie diese Belastung von ihm eingeschätzt wird und ob wir nicht noch einmal gemeinsam versuchen sollten, das aus deutscher Sicht zu verändern.

Meine zweite Frage geht an den Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken. Sie sind nicht so sehr betroffen, 800 Genossenschaftsbanken fallen unter diese Kleinregelung. Trotzdem noch einmal die Frage: Zu welcher Bewertung gelangen Sie bei der Bemessungsgrundlage im Hinblick auf Verbundstruktur und Ihre eigenen Sicherungssysteme?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Langner, bitte.

Sv **Dr. Olaf Langner** (DSGV) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Vielen Dank. Ich würde das Wort



gerne an Herrn Konesny weitergeben, der dafür der Fachmann ist.

Sv **Peter Konesny** (DSGV) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abg. Dr. Troost, vielen Dank für die Frage. Es ist in der Tat so, dass wir sehen, dass auf europäischer Ebene – das Bundesfinanzministerium führt hier die Verhandlungen über den sogenannten Rechtsakt für die deutsche Seite – Schritte in die richtige Richtung passieren. Es bleiben aber grundsätzliche Konstruktionsfehler erhalten. Sie haben diese auch angesprochen. Es fängt damit an, dass es – anders als bei der deutschen Bankenabgabe, wo wir eine Freibetragsregelung für alle Institute haben, die natürlich den kleinen, aber auch mittleren Instituten zugutekommen – eine solche Freibetragsregelung nicht gibt. Wir hatten von Anfang an einen Freibetrag ähnlich dem der deutschen Bankenabgabe von bis zu 500 Millionen Euro gefordert. Es ist jetzt so, dass der Schwellenwert für kleine Institute, die von gewissen Erleichterungen in Form eines sogenannten Pauschalbeitrages – der sich zwischen 5.000 und 50.000 Euro bewegt – nur bis eine Milliarde Euro geht. Dabei ist zusätzlich eine beitragsrelevante Passivagrenze von 300 Millionen Euro zu beachten. In der Tat profitieren davon beispielsweise im Sparkassensektor nur knapp 70 Institute. Wir haben insgesamt über 410 Sparkassen in Deutschland. Die durchschnittliche Bilanzsumme einer Sparkasse in Deutschland liegt bei 2,5 Milliarden Euro. Das heißt, eine durchschnittliche Sparkasse in Deutschland profitiert in keiner Weise von diesen Erleichterungen für kleinere Institute.

Es ist zusätzlich so, dass wir auf der anderen Seite für Großinstitute, die beispielsweise erheblich im Derivatebereich engagiert sind, wiederum Erleichterungen und Verrechnungsmöglichkeiten haben. In der deutschen Bankenabgabe haben wir Derivate damals beispielweise extra mit höheren Anrechnungssätzen belegt. Auf europäischer Ebene werden hier Erleichterungen und Verrechnungsmöglichkeiten mit dem Ergebnis zugelassen, dass die Beitragslast am Ende in großen Teilen bei den etwas größeren von den kleinen und den mittleren Instituten hängen bleibt – jedenfalls wenn man das Ganze relativ zur Systemrelevanz, zur Systemgefahr eines einzelnen Instituts sieht.

Deswegen denken wir schon, dass man auf europäischer Ebene noch einmal einen entsprechenden Versuch machen sollte. Mit Blick auf die Verbände, die Sie auch angesprochen haben, gibt es durchaus Möglichkeiten hierfür – insbesondere auch um einen Gleichlauf mit Regelungen, die für konzernstrukturierte Institutsgruppen vorgesehen sind, zu erreichen. Beispielsweise dürfen verbandsinterne Verbindlichkeiten aus der Beitragsbemessungsgrenze herausgenommen werden, so dass darauf keine Bankenabgabe gezahlt werden muss. Bei Konzernen ist dies ebenfalls der Fall. Dort dürfen gruppeninterne Verbindlichkeiten ausgenommen werden. Auch sollte bei der Ausgestaltung der sogenannten Risikokomponente, die uns insgesamt zu schwach gewichtet ist, beispielsweise das Vorhandensein eines Institutssicherungssystems, wie es hier in Deutschland die Genossenschaftsbanken haben, stärker positiv, risikomindernd berücksichtigt werden. Herzlichen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Mielk.

Sv **Dr. Holger Mielk** (BVR) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank, Herr Abg. Dr. Troost. Ich kann das relativ kurz machen: Der Kollege Konesny hat die meisten Argumente, die für uns in gleichem Maße zutreffen und die wir auch mit den Kollegen des Sparkassensektors teilen, vorgetragen. Es gehört sicherlich dazu, zuzugestehen, dass wir – die genossenschaftliche Gruppe – in stärkerem Maße von der Milliarden-Freibetragsgrenze profitieren, als das im Sparkassensektor der Fall ist. Die durchschnittliche Genossenschaftsbank ist eben deutlich kleiner als die durchschnittliche Sparkasse in der Bundesrepublik. Insofern kommen wir etwa auf 80 Prozent unserer Mitglieder, die ceteris paribus davon profitieren werden. Aber die 20 Prozent der Institute, die dann immer noch in der Beitragspflicht sind, machen eine signifikante Zahl von mehr als 200 Mitgliedsbanken aus. In dem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass im Kreise dieser 200 Institute sich eine nicht kleine Zahl von Mitgliedsinstituten befindet, die mit ihrer Bilanzsumme unterhalb der Grenze von einer Milliarde Euro liegen. Sie scheitern dann aber an der Grenze von 300 Millionen Euro für die Passiva und geraten deswegen in die Beitragspflicht.



Insbesondere möchte ich noch einmal das Thema „Institutssicherungssystem“ unterstreichen, was Herr Konesny angesprochen hat. Wir verfügen an dieser Stelle über eine mehr als 80 Jahre währende Erfolgsbilanz und können den Nachweis führen, dass wir in diesem Zeitraum jede Krise – auch die, die durch Lehman ausgelöst wurde – ohne Inanspruchnahme staatlicher Hilfe bewältigt haben. Deshalb ist es tatsächlich schwer vermittelbar, wenn sie Beiträge zu einem internationalen Fonds zahlen sollen, aus dem sie zu keinem Zeitpunkt auch nur einen Euro oder Cent an Gegenleistung erhalten werden. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der nächste Fragesteller ist Herr Abg. Dr. Schick für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Dr. Gerhard Schick** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Hellwig und Herrn Prof. Götz und bezieht sich auf den Punkt der Verlängerung des SoFFin um ein weiteres Jahr, die im Rahmen dieses Gesetzes vorgesehen ist. Ist es sinnvoll, vor dem Hintergrund der europäischen Planungen für die Bankenabwicklung erneut diese Rettungsmaßnahmen in Deutschland für ein Jahr weiterzuführen? Dies basiert nicht auf der Abwicklungslogik, sondern eher auf der Rettungslogik, und nicht auf der Gläubigerbeteiligung, sondern auf der steuergefinanzierten Logik. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Hellwig.

Sv **Prof. Dr. Martin Hellwig** (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern): Vielen Dank. Ich halte die Verlängerung des SoFFin in der Tat für sinnvoll. Ich habe seinerzeit beim Bankenrestrukturierungsgesetz 2010 bemängelt, dass die Refinanzierungsmöglichkeit während der gesamten Prozedur nicht gegeben sei. Anschließend habe ich bei der Neugründung des SoFFin Anfang 2012 und bei der erneuten Verlängerung im Herbst 2012 angemerkt, dass es sich eigentlich um eine Korrektur der vorherigen Auslassung handelte.

Im europäischen Kontext sehe ich eine ganz wesentliche Lücke. Zum einen ist bei der Prozedur nicht ganz klar, ob man wirklich von Abwicklung oder Restrukturierung und Sanierung redet. Mir ist insofern auch der Sprachgebrauch des deutschen Gesetzestextes etwas unheimlich. In der

englischen Version lese ich „Recovery and Resolution Directive“. Beim Thema „Resolution“ heißt es gleich am Anfang, dass die Voraussetzung für ein Resolution-Verfahren die Aussicht auf Recovery ist. Was das für die Situation bedeutet, wenn sich die Aufsicht als verfehlt herausstellt, ist mir nicht ganz klar. Das von vornherein als Abwicklung zu bezeichnen, kommt mir sprachlich problematisch vor. „Resolution“ heißt zunächst einfach nur Auflösung der Krise. Das kann in die eine oder andere Richtung gehen. Wenn ich mir dann Prozeduren, wie die Einrichtung einer Brückenbank, ansehe, ist eindeutig an die Weiterführung gedacht. Was ist die Lücke? Wenn ich ein Institut mit einer dreistelligen Milliardensumme habe – ich rede noch nicht einmal von der Deutschen Bank, sondern meinetwegen von der Commerzbank – und das in ein staatliches Verfahren übernehme, ist die Frage, woher die Refinanzierung kommt. In normalen Insolvenzverfahren ist die Refinanzierung einfach, weil die Gläubiger, die neu eintreten, Priorität haben. Ihre Forderungen sind zu den verfügbaren Vermögensständen im Normalfall relativ klein, sodass das kein Problem ist. Bei einer Bank könnte das auch so sein, wenn ich sämtliche Altforderungen einfrieren würde, wie ich es im Insolvenzrecht mache. Genau das ist aber nicht vorgesehen und wahrscheinlich auch nicht sinnvoll. Die vielen kurzfristigen Forderungen – ich denke an Geldmarktfonds – sind ja ein systemisch wichtiger Teil des Finanzsektors. Ein Zusammenbruch von Geldmarktfonds oder auch schon ein Einfrieren von Geldmarktfonds könnte dramatische Rückwirkungen haben. Wir haben das nach Lehman-Brothers gesehen, als ein Geldmarktfonds sagte, dass ihre Werte unter einen Dollar gerutscht sind. Dann gab es einen Run auf die Geldmarktfonds und die Refinanzierung der Banken brach weltweit zusammen. Wenn ich die aber nicht einfriere – warum sollten sie hinterher bereit sein, weiter zur Finanzierung der Bank beizutragen? Hier liegt eine ganz fatale Lücke in der BRRD.

Das Problem ist, dass wir über drei- oder vierstellige Milliardenbeträge reden, die in irgendeiner Weise sichergestellt werden müssten. Als der Expertenrat für Ausstiegsstrategien um die Jahreswende 2010/2011 – also kurz nach der Verabschiedung des Restrukturierungsgesetzes – vorschlug, man sollte bei der HRE eine Abwicklung in Erwägung ziehen, gab es die Reaktion: „Das



geht nicht. Wenn wir das ankündigen, bricht von einem Tag zum anderen die Refinanzierung zusammen.“ Im Endbericht des Expertenrats steht: „Macht das über eine Grandfathering-Klausel<sup>1</sup> und tut die ganze Bank in die FMS-Wertmanagement rein. Dann ist das noch über das Gesetz von 2008 gedeckt.“ Wohlgermerkt: Dieser Austausch geschah drei Wochen nach der Verabschiedung des Restrukturierungsgesetzes. Die SoFFin II und III galten einem Schließen dieser Lücke.

Was Sie jetzt als temporäre Verlängerung ansprechen, betrifft eigentlich einen Geburtsfehler sowohl des alten Restrukturierungsgesetzes als auch der BRRD. Der Grund hierfür ist, dass in dem Moment, wo man über dreistellige Milliardenbeträge redet, sich das Problem der fiskalischen Rückhalte stellt. Das ist innerhalb der Europäischen Union ein hochkontroverses und hochpolitisches Problem, über das es schwerfallen dürfte, eine Einigung zu erzielen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Götz, bitte.

Sv **Prof. Martin Götz** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Vielen Dank, für die Frage. Ich sehe die Verlängerung der Antragsfrist des SoFFin aus zwei Gründen etwas kritischer als mein Kollege: Zunächst geht es um eine Frage der Klärung der Refinanzierung in einem Abwicklungsfall. Hier stellt die BRRD-Richtlinie und auch das Gesetz ein zusätzliches Instrumentarium zur Verfügung, nämlich die Gläubigerhaftung. Diese wird wesentlich mehr zur Marktdisziplin und zur Selbstregulierung der Banken beitragen. Um diese Selbstregulierung zu fördern, ist es natürlich von Vorteil, mit der Umsetzung der BRRD-Richtlinie eine klare Stellungnahme zu liefern, wie mit Instituten in Schieflagen zu verfahren ist.

Der zweite Punkt dreht sich dann wiederum um die Erwartungen, die man gegenüber der Durchschlagskraft dieser Umsetzung der BRRD-Richtlinie haben könnte.

Nun haben wir gehört, dass es fraglich ist, wie die Refinanzierung in einem Abwicklungsfall ausgestaltet sein soll. Hier stellt die BRRD-Richtlinie durch die Haftungskaskade verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Die Umsetzung der BRRD-

Richtlinie ist hier eindeutig. Sie schafft einen klaren Rechtsrahmen. Dem steht allerdings die Möglichkeit einer zusätzlichen SoFFin-Finanzierung etwas entgegen. Man muss sich überlegen: Geht es hier um die Rekapitalisierung eines Instituts oder geht es um die Refinanzierung eines sich in der Abwicklung befindenden Instituts durch die gegebenen Möglichkeiten? Ferner ist abzuwägen, welches Signal man damit in den Markt senden möchte. Wenn es um eine Verlängerung oder eine zusätzliche Inanspruchnahme von Leistungen aus dem SoFFin geht, wirft das auch Fragen bezüglich der Durchschlagskraft des Gesetzes auf. Unter diesem Gesichtspunkt sehe ich die Verlängerung des SoFFin etwas kritischer. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Binding von der Fraktion der SPD.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich möchte zunächst Herrn Prof. Dr. Hickel, der die Finanzkrise schon lange verfolgt und viele Vorschläge zur Regulierung gemacht hat, fragen, ob wir mit dem jetzigen Umsetzungsvorschlag zur Bankenunion unsere Ziele – das System insgesamt stabiler zu machen, zukünftige Krisen abzuwenden und den Steuerzahler außen vor zu halten – erreichen können. Vielleicht können Sie auch noch einen Satz zu der Idee „Haftungskaskade“ und deren Erfolgsaussichten sagen.

Eine ganz ähnliche Frage möchte ich an Herrn Prof. Dr. Hellwig, der Mitglied im europäischen Ausschuss für Systemrisiken ist, stellen. Ich möchte fragen, ob er mit Blick auf die bevorstehenden Bilanzprüfungen, die Asset Quality Reviews und Stresstests ganz ähnlich antworten kann, ob die Umsetzung, so wie wir sie jetzt vorsehen, die gewünschten Ziele erreicht oder ob er denkt, dass dort noch etwas im Gesetz fehlt oder noch etwas ganz Wichtiges geschehen müsste.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Hickel, bitte.

Sv **Prof. Dr. Rudolf Hickel** (Universität Bremen): Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Abg. Binding, ich danke Ihnen für diese Frage, weil sie etwas Grundsätzliches aufwirft. Ich weiß nicht, ob es zulässig ist, dass man etwas zu seinen Vorrednern, insbesondere zu den Verbandsvertretern,

<sup>1</sup> Bestandsschutz-Klausel



der EZB und der Deutschen Bundesbank sagt. Mit welcher Selbstgewissheit Sie vom Funktionieren des Systems sprechen, überrascht mich schon. Ich glaube, wir sind gut beraten – auch Sie in der Verhandlung und Verabschiedung des Gesetzes, der Umsetzung der wichtigen Richtlinie – zu wissen, dass wir in einen Lernprozess gehen. Sie werden viele Unstimmigkeiten haben. Sie wissen, bei einer der letzten Anhörungen habe ich mich massiv dagegen ausgesprochen, dass die Aufsicht bei der EZB konzentriert wird. Daraus könnten eventuell auch noch einmal Spannungen entstehen, die man im Auge haben muss. Deshalb habe ich auch einen Vorschlag gemacht, um dem vorzubeugen.

Das zweite ist: Die Bankenunion an sich ist ein richtiger Schritt. Ich begründe es einmal anders, als es normalerweise gemacht wird. In allen ihren Papieren wird zu Recht gesagt, dass es gilt, diesen Teufelskreis – Staatsschulden versus Bankenkrise und der Staat springt ein – zu durchbrechen. Von dem Moral Hazard-Argument halte ich nicht viel. Das ist eine verhaltenstheoretische Erfindung der neuen politischen Ökonomie, die weit von der Welt weg ist, nach dem Motto „Der Banker entscheidet sich bewusst für das Risiko, weil er weiß, dass er am Ende gerettet wird.“ Ich muss Ihnen sagen: Das halte ich für naiv. Es ist aber wichtig, dass diese Bankenunion in Europa – insbesondere in den Euroländern – realisiert wird. Es war ein Urfehler des Maastrichter Vertrags, dass die Frage offen geblieben ist, wie mache ich eigentlich Währungspolitik mit einer europäischen Zentralbank, ohne irgendeine vernünftige regulatorische Vorgabe für die Stabilität der Finanzmärkte zu haben. Sie leisten mit der Bankenunion endlich einen Beitrag, auch der Währungsunion ein bankeninstitutionelles New-Governance-Gerüst zu geben.

Das dritte ist: Gegenüber meiner positiven Einschätzung bin ich natürlich auch geneigt, etwas auf die Risiken einzugehen. Es gibt mehrere Risiken. Eine ist schon von meinem Kollegen Prof. Dr. Hellwig angesprochen worden: Das hat etwas mit der Haftungskaskade zu tun, wenn man einmal genau fragt, wie das abläuft. Mir fällt das offensichtlich schwerer als vielen anderen. Ich habe tagelang gebraucht, um einigermaßen die institutionelle Struktur einschließlich der Namensgebung, der Kompetenzen, der Abgrenzungskompetenz und der Kooperation zu verstehen. Wichtig ist

doch Folgendes: Man muss sich die Risiken anschauen, die am Ende einen politischen Druck erzeugen, unter den Sie dann geraten würden, dass doch Staatshilfe erforderlich ist. Das hat etwas mit dem zu tun, was Herr Kollege Prof. Dr. Hellwig mit der Hypo Real Estate-Bank angesprochen hat, dass am Ende auch die Systemrisiken evaluiert werden, die durch die Gläubigerhaftung entstehen. Das zweite ist, dass der Fonds viel zu klein ist. Da sind wir uns – glaube ich – alle einig. Ich weiß gar nicht, wie der Fonds nach zehn Jahren mit 55 Milliarden Euro funktionieren soll. Das dritte ist, dass die internationale Verflechtung zu wenig berücksichtigt wird. Das ist komplex. Ich meine das auch nicht vorwurfsvoll. Ich weiß selber, dass das ein unglaublich schwieriges Problem ist, wie man das mit den Vernetzungen organisiert, die wir insgesamt haben. Das vierte und letzte Argument ist mir noch einmal wichtig. Ich bin bzw. Sie sind immer von der Frage ausgegangen: Was ist eigentlich das Geschäftsmodell? Was ist das, was wir uns vorstellen? Das darf man ja auch in der Politik und nicht nur in der Wissenschaft fragen. Da frage ich mich: Ist es gesichert, dass das System die für die Realwirtschaft dienende Bankenform, auf die man sich weltweit einigen kann, stärkt? Da habe ich große Bedenken. Man kann in einer solchen Verordnung und einem solchen Gesetz keinen Typus einer Bank vorschreiben.

Umgekehrt ist aber auch nach den vielen Krisenanalysen die Frage legitim, warum Deutschland mit der Finanzmarktkrise relativ gut zurecht gekommen ist. Die Antwort ist: Weil wir ein in der Region verankertes Genossenschafts- und vor allem auch Sparkassensystem haben. Das ist einer der entscheidenden Gründe. Wenn jetzt über eine EU-Verordnung dieser Erfolg, der eventuell auch ein Leitbild für die EU sein könnte, „wegvergemeinschaftet“ würde, dann stellte das eine große Gefahr dar. Auch die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme an den Bundesrat erklärt, dass sie dort noch einmal nachfragen muss. Das heißt: Wir sind bereit nachzufragen, „Was kommt raus, wenn nichts dabei rauskommt?“. Das ist die ganz entscheidende Frage. Die Zahlen sind von Ihnen, sowohl vom Verband der Genossenschaftsbanken als auch von den Sparkassen und von Herrn Abg. Dr. Troost, genannt worden. Man muss einfach Folgendes sehen: Es muss eine Möglichkeit geben,



einen Bankentypus, der möglicherweise auch zukunftsfähig ist, weil er nicht so stark auf das operative Geschäft oder auf Spekulationsgeschäfte ausgerichtet ist, zu stärken und nicht zu schwächen. Da sehe ich ein gewisses Dilemma. Wie geht man mit dem Gesetz um, das insgesamt sehr viele vernünftige Aspekte enthält, um sich so etwas nicht gleichsam unter der Hand weghandeln zu lassen? Das ist für mich der wichtigste Auftrag.

Schließlich noch einmal folgender Hinweis: Wir argumentieren mit der Stärkung der Finanzarchitektur. Da gibt es viele Elemente. Ich erinnere aber noch einmal daran, dass Restrukturierung und Abwicklung ein wichtiger Teil sind, der auch im Sinne der Haftungsfrage geregelt wird. Es muss aber unbedingt eine weitere Reform der Finanzmarktprodukte dazu kommen. Was nützt mir ein hochbeaufsichtigtes System, wenn am Ende die Risiken über Finanzmarktprodukte zunehmen. Wir müssen vor allem auch sehen, dass jemand dabei ist, der nicht berücksichtigt wird. Das sind die Schattenbanken mit ihrer Verbindung zum Bankensystem. Das ist eine weitere Aufgabe.

Insgesamt: In Ordnung. Die Zielsetzung ist richtig, wie Sie sagen, Herr Abg. Binding, nämlich erstens das System sicherer zu machen und zweitens mit dem Bail-in zu verhindern, dass die Steuerzahler am Ende immer zahlen. Allerdings sollten die Risiken deutlicher ins Visier genommen werden. Danke schön.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Hellwig.

Sv **Prof. Dr. Martin Hellwig** (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern): Vielen Dank, für die Frage Herr Abg. Binding. Zunächst stimme ich Herrn Prof. Dr. Hickel in vielen Punkten zu. Ich werde lediglich andere Aspekte betonen. In einem Punkt würde ich allerdings etwas anmerken: Warum ist Deutschland relativ gut durch die Krise gekommen? Auf der Ebene der Versorgung der Realwirtschaft mit Krediten und Ähnlichem trifft das zu. Auf der Ebene der Kosten für den Fiskus trifft das nicht zu. Wir haben eine Bankenrettung „de luxe“ gehabt, weil deutsche Banken zum einen in stärkerem Maße als andere auf Abenteuer aus waren, und weil die deutsche Politik es zum anderen für richtig hielt, die Gläubiger zu schonen. Beides hat dazu geführt, dass die Kosten für den Steuerzahler außerordentlich

hoch sind. Wenn Herr Walter-Borjans in Nordrhein-Westfalen davon redet, dass die WestLB den Steuerzahler seit 2005 18 Milliarden Euro gekostet hat, dann überlege ich mir, wie viele Kitas das sind, wenn ich das zu einem oder zwei Prozent verzinse.

Dahinter steht ein substantielles Problem. Wir haben in bestimmten Bereichen Überkapazitäten und die Landesbanken sind ein Teil davon. In anderen Ländern haben wir den Merkantilismus, indem man versucht, den Finanzsektor als Exportsektor mit staatlicher Förderung aufzustellen oder besonders nationale Champions zu fördern. Es gibt viele Gründe dafür. Das drängt alles auf den Markt, und in vielen Märkten kann man gar nicht überleben, ohne dass man zockt. Das heißt, dass mit der Bankenunion mittelfristig dafür gesorgt werden muss, dass es zu einer Restrukturierung und zu einer Verringerung der Kapazitäten kommt. Wird das gehen? Ich habe da Zweifel, auch was den politischen Willen angeht.

Ich habe an anderer Stelle schon gesagt, dass Sie die Asset Quality Review und den Stresstest ansprechen werden. Zum einen ist mir nicht klar, wie die beiden zusammenpassen. Der Stresstest basiert auf älteren Bilanzzahlen und die Asset Quality Review soll neue Erkenntnisse bringen. Es ist aber auch eine Einschätzungsfrage, wie bei der Asset Quality Review der Geschäftskredit einer deutschen Landesbank oder der Immobilienkredit einer irischen Bank zu bewerten sind. Dabei gibt es eine ganze Menge an Politik. Die Politik hängt dann wiederum davon ab, wie verlässlich die Mechanismen sind, die bei Vermutungen von Solvenzproblemen greifen. Hier sehe ich drei ganz maßgebliche Probleme, die bewirken, dass diese Mechanismen in vielen Fällen gar nicht angewandt werden. Erstens: Bei den großen, international tätigen Banken mit systemrelevanten Funktionen (BNP Paribas, Deutsche Bank und Barclays) haben wir keine Möglichkeit, die Zerstörung von systemrelevanten Funktionen durch ein Eingreifen der Behörden zu verhindern. Da die Operationen in den verschiedenen Ländern in rechtlich unabhängigen Gesellschaften stattfinden, wird in jedem dieser Länder eine andere Behörde einschreiten. Das wird im Rahmen des SRM (Single Resolution Mechanism) für die SRM-Teilnehmer gemildert. Aber weder London noch New York gehören dazu. Also gehören die beiden wichtigsten



Plätze, an denen solche Institute sitzen, nicht dazu. Wenn man ein derartig getrenntes Einschreiten von Behörden in verschiedenen Jurisdiktionen hat, werden die unternehmerischen Prozesse zerstört. Bei Lehman-Brothers war es das Cash-Management, das weltweit integriert war. Als die englischen Behörden in die Bank reinkamen, war kein Cash da, weil das beim vorherigen Geschäftsschluss nach New York gegangen war. Die gemeinsame Nutzung von IT-Systemen wirft ähnliche Probleme auf. Wenn man dann aber Angst hat, dass man diese Strukturen zerstört, dann wird man gar nicht erst einschreiten. Herr Fitschen hat mich bei der Diskussionsveranstaltung der Deutschen Bundesbank im Februar zu diesem Thema angegriffen, indem er gesagt hat: „Das steht alles in unserem Living will, unserem Bankentestament, aber das haben Sie ja nicht gelesen.“ Das ist natürlich nicht öffentlich. Aber das, was bei den amerikanischen Behörden – nicht bei den deutschen Behörden – dazu öffentlich verfügbar ist, sieht dann so aus: Im Ernstfall sollen die amerikanischen Behörden der BaFin vertrauen. Die BaFin ist weltweit bekannt dafür, dass sie im Jahre 2012 im Rahmen der Risikoabschirmung verhindert hat, dass die deutsche UniCredit der italienischen Muttergesellschaft Liquiditätsunterstützung gab. Warum sollten die amerikanischen Behörden der BaFin vertrauen? Dieses Problem, was ganz elementar die Zuordnung von Verlusten an die verschiedenen Jurisdiktionen und letztlich die verschiedenen Steuerzahler in der Krise betrifft, ist nicht gelöst und ist – glaube ich – auch politisch nicht zu lösen, weil dazu das wechselseitige Vertrauen fehlt. Wir müssen deshalb anfangen, darüber nachzudenken, ob Tochtergesellschaften solcher Institute in verschiedenen Ländern auf Stand-Alone-Basis – das heißt, außerhalb integrierter Prozesse – operieren sollten. Es heißt dann immer: Es gibt Effizienzvorteile bei globalisierten Instituten. Sind die Vorteile aber wirklich diese Risiken wert?

Das Problem der Finanzierung der Abwicklungsprozesse für mittelgroße Banken – sprich dreistellige Milliardensumme und größer – hatte ich bereits genannt. Das letzte Problem, was in diesem Zusammenhang zu erwähnen ist, ist, dass irgendwo ein fiskalischer Backstop, also ein fiskalischer Rückhalt da sein muss. Wir vermeiden es, darüber zu reden. Wenn man aber realistisch ist, kommt eine Abwicklung ohne Garantien aus,

wenn dahinter der Steuerzahler steht und die Gläubigerbeteiligung im Nachhinein erfolgt, wie das bei der amerikanischen Federal Deposit Insurance Corporation der Fall ist. Möglicherweise funktioniert das mit der Gläubigerbeteiligung aber nicht, und dann haben wir ein Risiko für den Steuerzahler. Das ist ein Thema, das wir auf europäischer Ebene noch nicht angesprochen haben. Es wird sich auf europäischer Ebene spätestens in dem Moment stellen, wo die Mitgliedstaaten fragen, warum sie eigentlich haften sollen, wenn man eine europäische Aufsicht hat und der Schlamassel eigentlich nur deshalb so schlimm ist, weil die europäische Aufsicht versagt hat. Insofern werden wir auf Dauer nicht umhin kommen, in diesem ganzen Zusammenhang die vertraglichen Grundlagen – sei es auf Euroraum-Ebene, sei es auf EU-Ebene – zu überdenken und diese Fragen zu klären. Ich wäre froh, wenn in dem Zusammenhang – hier schließe ich mich Herrn Prof. Dr. Hickel an – auch die Ansiedlung der Aufsicht bei der EZB noch einmal zur Diskussion gestellt werden würde. Eine Sachdiskussion über dieses Thema hat ja gar nicht stattgefunden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Ganz kurze Nachfrage von Herrn Abg. Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Habe ich das richtig verstanden, dass eine schlampige Aufsicht die Haftungskaskade durchbrechen würde?

Sv **Prof. Dr. Martin Hellwig** (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern): Ob man die Aufsicht als „schlampig“ bezeichnen soll, weiß ich nicht. Man schiebt die Dinge unter den Teppich und lässt es gar nicht zur Haftung kommen. Als Vorbild gilt Japan, wo in den 90er Jahren Zombie-Banken an Zombie-Unternehmen weitere Kredite vergaben. Auf diese Weise stellte sich die Frage der Haftung gar nicht und das Wirtschaftswachstum litt, weil neue Unternehmen keine Kredite bekamen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Gut, danke. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Radwan für der Fraktion der CSU/CSU.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank, Frau Vorsitzende. Ich werde konkret zu dem, was schon einmal zur Bankenabgabe angesprochen wurde, meine Frage an die EU-Kommission, Herrn Ceyssens, und an Herrn Prof. Dr. Zeitler richten. Die beiden Verbände haben bereits



ihre Meinungen zu diesem Thema geäußert. Es ist bekannt, dass wir im Deutschen Bundestag dem IGA nur zustimmen wollen, wenn wir Klarheit darüber haben. Der Teilplan, der sich jetzt verschoben hat, ist natürlich wichtig. Die Kollegen aus dem Europäischen Parlament haben auch interveniert. Da es ein delegierter Rechtsakt ist, wird es weitere Verzögerungen geben können. Da wäre für uns sicherlich von Interesse, wo die Kommission den Zeithorizont sieht, aber auch, wo sie intern in der Diskussion steht. Es heißt, man will hier die Strukturen anpassen, man will verschiedene Risikoerwägungen und auch die Haftungsverbände entsprechend gewichten.

Das geht dann gleichzeitig auch an Herrn Prof. Dr. Zeitler. Ich bitte um eine Bewertung dessen, was die beiden Verbände zu dieser Bankenabgabe vorgebracht haben. Was wäre aus Ihrer Sicht der richtige Verlauf? Natürlich ist auch in diesem Zusammenhang für den Gesetzgeber in Deutschland von Interesse, wie wir im Zeitablauf stehen, weil wir das Gefühl haben, dass wir in Deutschland wieder ganz vorneweg sind und Diskussionen, wie zum Bail-in, in anderen Mitgliedstaaten möglicherweise kreativer diskutiert werden als bei uns.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Ceyskens, bitte.

Sv **Jan Ceyskens** (Europäische Kommission): Vielen Dank. Auch im Namen von Kommissar Barnier, der ja hier im Ausschuss auch schon zu Gast war. Wir freuen uns immer, wenn die EU-Gesetzgebung in allen Phasen im Dialog mit den nationalen Parlamenten verläuft. Wir freuen uns natürlich, wenn das umgekehrt hier auch so gesehen wird und wir eingeladen werden. Zu den Fragen, die Herr Radwan zur europäischen Bankenabgabe stellte: Zum Zeitplan: Wir haben unmittelbar nach der politischen Verabschiedung der Gesetzestexte angefangen, an dem detaillierten Risikosystem zu arbeiten. Wir sind dazu wöchentlich mit den Mitgliedstaaten in Kontakt und haben auch eine große öffentliche Konsultation durchgeführt, auf die wir 3 500 Eingaben bekommen haben. Wir versuchen also, das als einen relativ breiten und transparenten Prozess durchzuführen und trotz der engen Zeitvorgaben zu berücksichtigen, dass die nationalen Parlamente wünschen, bei der Entscheidung über die anstehende Umsetzung und über das Intergouvernementale Abkommen (IGA)

eine ungefähre Idee zu haben, in welche Richtung die Reise geht. Das ist auch unser Ziel.

Wir hatten ursprünglich angekündigt, dass wir Ende September endgültige Rechtstexte vorlegen und haben das auf Bitten des Europäischen Parlaments noch etwas verlängert. Das Europäische Parlament ist ja gerade erst nach der Sommerpause wieder neu zusammengetreten und ist aber jetzt dabei bis Ende Oktober die beiden Rechtstexte (einen delegierten Rechtsakt und einen Umsetzungsrechtsakt) vorzulegen. Das ist auch ein Zeitplan, den wir so halten wollen. Es wäre also noch unter der bisher amtierenden Kommission, dass diese Rechtsakte so angenommen würden. Dann fängt ein Prozess an, in dem das Europäische Parlament und der Ministerrat einen Blick auf diese Rechtstexte werfen können. Für die Risikoformel, die im Wesentlichen in dem delegierten Rechtsakt enthalten ist, gibt es dabei aber keine Änderungen mehr. Der Text ist da und von Seiten des Parlamentarischen Rats gibt es dazu nur noch entweder ein ‚Ja‘ oder ein ‚Nein‘. Das heißt also, Sie können ab Anfang November mit großer Transparenz das zur Grundlage nehmen, was auf dem Tisch liegt.

Zum Inhalt und auch zu den Punkten, die hier angesprochen wurden: Das sind natürlich die Themen, die uns auch in den letzten Wochen und Monaten beschäftigt haben: Die Frage, wer letztlich wieviel zahlt und wie dabei das entsprechende systemische Risiko der Banken berücksichtigt wird. Es ist unser Verständnis und auch in den Gesetzestexten zum Ausdruck gekommen, dass es hier tatsächlich um Fragen gehen muss wie „Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass ich einen Fonds in Anspruch nehme?“ „Wie viel werde ich von so einem Fonds in Anspruch nehmen?“ Danach muss sich dann auch die Zahlung richten.

Ich glaube, dass wir grundsätzlich in diesem ganzen Bereich der Abwicklungsgesetzgebung einen ganz guten Track-Record haben, zum Beispiel, dass wir verschiedene Arten von Bankenstrukturen berücksichtigt haben. Ich glaube, das erkennen die Verbände auch weitgehend so an. Zumindest ist es das, was mir in Brüssel gesagt wurde, dass wir bei allem, auch wenn es um die Techniken und um die Umsetzung geht, die Konsequenzen für verschiedene „Banktypen“, für verschiedene Rechtsformen, im Blick hatten. Wenn das



notwendig ist, wurden auch entsprechende Sonderregelungen, Verhältnismäßigkeiten etc. eingeführt. Uns schwebt vor, hinsichtlich der Bankenabgabe ebenfalls in diese Richtung zu arbeiten. Wir gehen allerdings von der Situation aus, dass der Rechtstext, also die Richtlinie und die SRM-Verordnung (die Verordnung für den einheitlichen Abwicklungsmechanismus), grundsätzlich erst mal vorsehen, dass alle Banken zu dem Abwicklungsfonds beitragen. Das halten wir auch aus politischer Perspektive so für gerechtfertigt. Es hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass jedes Mal, wenn man eine Grenze gesetzt hat und gesagt hat, „aber die sind zu klein, um sie zu retten“, dass sich dies dann im Nachhinein häufig als falsch erwiesen hat. Insofern sind wir da sehr vorsichtig geworden, Grenzen zu ziehen. Aus unserer Sicht kommt es eher darauf an, eine verhältnismäßige und angemessene Verteilung der Lasten zu finden, die die unterschiedlichen Risiken, die von verschiedenen Bankmodellen ausgehen, eben proportional berücksichtigt. Da – meinen wir – sind wir auf einem guten Weg.

Ich will einfach mal vier Punkte nennen, die relevant sind: Zum einen, wie es von Herrn Dr. Troost und anderen richtig angesprochen wurde, sehen wir tatsächlich für kleine Banken ein vereinfachtes Pauschalierungssystem vor, das im Durchschnitt die Beiträge dieser Banken um 70 Prozent reduziert, im Vergleich zu dem, was sie unter der normalen Formel leisten würden. Das ist schon mal ganz ansehnlich. Das geht runter für kleinste Banken auf Beiträge von Tausend Euro. Ich glaube, das ist auch für kleine Banken nichts, wodurch die Profitabilität des Instituts gefährdet wäre. Zum Zweiten haben wir – muss ich in Erinnerung rufen – auch eine Bestimmung der Bankenabgabe, welche gerade für Institute, die hohes Eigenkapital und viele Einlagen haben (und beides ist ja auch gerade bei kleinen, soliden Instituten, von denen wir hier reden, der Fall) eine geringe Bemessungsgrundlage zugrunde legt. Zum Dritten sind wir dabei, uns genau anzugucken, wie es mit verbandsinternen Verbindlichkeiten aussieht. Da sind wir ganz zuversichtlich, dass wir Lösungen finden werden, welche es ermöglichen, dass, wenn Institutssicherungssysteme und Bankengruppen ähnlich strukturiert sind, dies auch ähnlich zum Abzug führt. Und der vierte

Punkt ist, dass gerade auch die Institutssicherungssysteme bei der Risikoadjustierung, also bei der Risikoformel, noch einmal risikomindernd berücksichtigt werden. Das sind die vier Punkte, auf deren Grundlage wir arbeiten und mit denen die Besonderheiten gerade auch von kleinen Banken und die Institutssicherung berücksichtigt werden sollen. Und wir hoffen, dass wir bis Ende des Monats ein Text haben werden, so dass Sie dann zum 1. November wirklich schwarz auf weiß die Grundlage für Ihre Entscheidungen haben werden.

Zur Umsetzung in den anderen Mitgliedstaaten: Sie sind gut in der Zeit, aber Sie sind nicht die einzigen, die gut in der Zeit sind. Ich habe extra noch einmal nachgefragt bei den Kollegen. Es gibt durchaus auch einige andere Länder und auch größere Länder, die zurzeit im Zeitplan liegen. Wie das immer in der Natur der Parlamentsberatung liegt, kann man jedoch nie absehen, wie lange es dauert. Das ist auch hier so. Und es gibt gute Gründe dafür. Insofern kann ich Ihnen keine Garantie geben. Aber wir haben durchaus die Information, dass es verschiedene Mitgliedstaaten gibt, die auch im Zeitplan sind. Was speziell das Bail-In angeht, muss man natürlich schon sagen, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten für das erste Jahr ein Wahlrecht zuspricht – bis Anfang 2016. Und auch da gibt es andere Mitgliedstaaten, die wie Deutschland sagen, das wollen wir sofort in vollem Umfang von Anfang an haben. Es gibt aber auch Mitgliedstaaten, das ist uns durchaus bekannt, die sagen, wir wollen das im ersten Jahr erst mal für einen Teil der Verbindlichkeiten durchführen, und im zweiten Jahr, dann, wenn die Bankenunion, der Abwicklungsmechanismus, richtig zum Tragen kommen, erst dann erfassen wir alle Verbindlichkeiten. Das ist aber so im Einklang mit der Richtlinie. Insofern können wir das auch nicht beanstanden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Zeitler, bitte.

Sv **Prof. Dr. Franz-Christoph Zeitler** (Universität Augsburg): Frau Vorsitzende, vielen Dank für den Hinweis. Meine Damen und Herren Abgeordneten. Die bisher angesprochenen Fragen betreffen in meinen Augen zum großen Teil zwar wichtige Fragen, sind aber durch die Entscheidung des europäischen Gesetzgebers zur BRRD weitgehend vorgeprägt. Es gibt noch einen beschränkten, aber



vorhandenen Umsetzungsspielraum der nationalen Parlamente. Es gibt zwei Bereiche, darunter auch die von Herrn Abg. Radwan angesprochenen Fragen zur Bankenabgabe, mit denen das Parlament originär hier noch Gestaltungsmöglichkeiten hat.

Dies ist einmal die in meiner schriftlichen Stellungnahme angesprochene Frage des ESM-Finanzierungsgesetzes und des Zustimmungsgesetzes zur Erweiterung des Statuts des ESM. Also ganz kurz gesagt die Frage, ob man in Zukunft bei einer direkten Rekapitalisierung von Banken aus Mitteln des ESM auf ein gesamtwirtschaftliches Anpassungsprogramm des jeweiligen Mitgliedstaates verzichten kann. Dies ist eine für die Anreizstruktur in der Währungsunion zentrale Frage.

Der andere Punkt betrifft die Gestaltung der Bankenabgabe für den künftigen Abwicklungsfonds. Nachdem Steuern und Abgaben keine europäische Kompetenz sind, müssen die Beiträge erst durch ein gemeinsames Abkommen vergemeinschaftet werden. Hier hat der Bundestag durch die Zustimmung zu diesem Vergemeinschaftungsabkommen es in der Hand, auf die Beitragsstruktur unmittelbar Einfluss zu nehmen.

Es geht, wenn ich im Einzelnen auf die Beitragsstruktur, auf die Herr Ceyskens hingewiesen hat, eingehen will, nicht primär um die Frage ‚groß‘ oder ‚klein‘. Dies hat auch eine Bedeutung, aber primär geht es um die Frage der zutreffenden Risikogewichtung, der Risikogestaltung der Beiträge, um damit auch Anreize für Geschäftsmodelle zu geben, die stabiler sind. Nach den öffentlichen Erklärungen der Kommission soll der Beitrag in zwei Formen auf zwei Pfeilern erhoben werden, einem Grundbeitrag, an Bilanzsummengrößen orientiert, und einem Risikofaktor. Durch den Risikofaktor soll bisher der Beitrag nur zwischen dem 0,8-fachen und dem 1,5-fachen des Grundbeitrags schwanken. Also die größte Entlastung nach unten wären 20 Prozent, von 1 auf 0,8, und die größte Steigerung wäre ein Aufschlag von 0,5, also 50 Prozent obendrauf. Ich glaube, diese Risikospreizung ist zu gering. Es müsste nach unten eine wesentlich stärkere Entlastung für die Institute geben, die keine Risiken haben oder bei denen es Doppelbelastungen zu vermeiden gibt. Nach oben sollte es auch eine stärkere Belastung bei den angesprochenen Fällen geben – etwa bei einem großen Derivate- bzw. Handelsbuch oder

aufgrund der Erfahrungen der letzten Krise auch bei Instituten mit erheblichen außerbilanziellen Positionen, die sich in der Vergangenheit ja oft als krisenrelevant entpuppt haben. Dies vorausgeschickt.

Im Einzelnen hat Herr Ceyskens darauf hingewiesen, dass etwa für kleinere Institute – zunächst ohne Gruppenzugehörigkeit – (das können kleine, mittlere Privatbanken, Sparkassen oder auch Genossenschaften sein) eine Entlastung durch den berühmten „Bucket-Approach“ geplant ist, also durch ein System gestaffelter Freigrenzen. Leider nicht durch einen Freibetrag, sondern durch gestaffelte Freigrenzen. Das führt dazu, dass man bei Überschreiten einer der beiden Grenzbeträge riesige Belastungssprünge hat, sog. Cliff-Effekte. Von Verbandsseite ist darauf hingewiesen worden, dass diese Freigrenzen als Obergrenze 300 Millionen Euro bei der Bemessungsgrundlage und 1 Milliarde Euro bei der Bilanzsumme haben. Wird bei einem Genossenschaftsinstitut, bei einer Sparkasse oder bei einer Privatbank um einen Euro eine Bilanzsumme von 1 Milliarde überschritten, dann schlägt die Beitragslast in voller Höhe zu. Dies hat natürlich klassische Fehlanreize zur Folge. Man versucht, optisch die Bilanz niedrig zu halten. Man geht in außerbilanzielle Geschäfte, versucht, mehr ins Risiko zu gehen, hohen Ertrag bei kleiner Bilanzsumme zu erzielen. Deshalb meine ich, dass diese jetzige Gestaltung dieser Kleinbankenregelung, so gut sie gemeint ist, einen systematischen Fehler hat und sie sollte durch eine Freibetragsregelung ersetzt werden, die entsprechend der Größe des Instituts allmählich ausläuft.

Der zweite Punkt der Beitragsstruktur, den ich für änderungsbedürftig halte, ist die bisher nicht ausreichende Berücksichtigung der Situation von Verbundinstituten. Wir haben ja – und das ist in der Europäischen Richtlinie vorgeschrieben, dass die Lage von institutionellen Sicherungssystemen zu berücksichtigen ist – institutionelle Sicherungssysteme, für die die Mitglieder selber Beiträge entrichten müssen. Auch risikogerechte und risikogestaffelte Beiträge. Würden sie parallel dazu noch einmal – mit einer geringen Milderung – eine europäische Abgabe entrichten müssen, käme es hier zu einer Doppelbelastung. Bisher ist, Herr Ceyskens möge mich berichtigen, in den Überlegungen der Kommission – die es nicht



leicht hat, denn Spanien und andere Länder, Frankreich, ziehen ja auf der anderen Seite des Taues – nur vorgesehen, im Rahmen des Risikofaktors für Mitglieder eines institutionellen Sicherungssystem eine Milderung des Risikofaktors zwischen 0 und 9 Prozent vorzusehen. Der gesamte Risikofaktor ist 100 Prozent. Der kommt auf den Grundbeitrag und von den 100 Prozent werden nur 0 bis 9 Prozent Entlastungen für die Verbundinstitute vorgesehen. Das halte ich für extrem niedrig, und ich glaube auch, dass die Vorgabe des Artikels 103 Absatz 7 BRRD damit nicht erfüllt wird. Es geht hier also um die Vermeidung einer Doppelbelastung, unabhängig auch von der Institutsgröße, also unabhängig davon, ob eine Sparkasse, eine Genossenschaftsbank knapp unter oder knapp über 1 Milliarde Euro bei der Bilanzsumme liegt.

Der dritte Punkt, auf den ich diesen Ausschuss hinweisen wollte, ist die Frage der Zukunftssicherheit bei der Beitragsgestaltung. Das Parlament hat es sicher in der Hand, dem IGA, dem Vergemeinschaftungsabkommen, erst zuzustimmen, wenn die Beitragsstruktur aus seiner Sicht befriedigend ist. Aber was kann geschehen, wenn in späterer Zeit die Beiträge erhöht werden? Ich gehe davon aus, dass aufgrund von gewährten Erleichterungen wahrscheinlich das Zielvolumen des Abwicklungsfonds nicht erreicht wird, und hierfür ist in den europäischen Rechtsgrundlagen vorgesehen, alle Beiträge proportional anzuheben. Was geschieht mit der Kleinbankenregelung? Was geschieht mit der Verbundregelung im Fall einer solchen nachträglichen Anhebung? Dieses Problem müsste man beachten. Für ein anderes aus deutscher Sicht wesentliches Problem – nämlich die nachträgliche Veränderung der Grundsätze zum Bail-In – hat die Bundesregierung erreicht, beim IGA-Abkommen eine Interpretationserklärung abzugeben, die dazu führt, dass nach dem Wiener Vertragsabkommen ein späteres Abweichen von den Bail-In-Grundsätzen als Wegfall der Geschäftsgrundlage für die Vergemeinschaftung der Beiträge gesehen werden könnte. Also, es gibt durchaus auch Mechanismen, um eine spätere nachteilige Änderungen der Beitragsstruktur zu verhindern. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Können wir trotzdem zu dem Grundgedanken ‚knappe Antwort‘ zurückkommen, weil wir sonst

nicht so viele Fragen bekommen, wie Sie sich es vielleicht auch wünschen würden? Die nächste Fragestellerin ist Frau Kollegin Kudla für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Bettina Kudla** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Die Deutsche Kreditwirtschaft und an die BaFin. Es ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass ein Rechtsformwechsel zur Abwicklung angeordnet werden kann, beispielsweise bei Personengesellschaften oder bei Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Bundesregierung sieht dies nach Unionsrecht als notwendig an. Es stellt sich jetzt die Frage: Sind hier die Spielräume, die man im Rahmen der Richtlinien hat, wirklich ausgenutzt? Und sehen Sie Möglichkeiten, hier eventuell eine Änderung vorzuschlagen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Danke schön. Herr Dr. Mielk.

Sv **Dr. Holger Mielk** (BVR) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Frau Vorsitzende, Frau Abgeordnete, zunächst gestatten Sie mir die Vorbemerkung: Anders, als es sonst üblich ist, haben wir zu diesem Gesetzesvorschlag keine einheitliche Position innerhalb der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) finden können. Das können Sie daran ablesen, dass Sie unterschiedliche Stellungnahmen vorliegen haben. Dementsprechend kann der Federführer in der DK auch nicht für die DK sprechen, weil wir keine einheitliche Position haben. Insofern, wenn Sie einverstanden sind, würde ich diese Frage gerne zur Beantwortung an die Kollegen des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes weitergeben, denn im Wesentlichen stehen die Probleme mit dem Rechtsformwechsel im Zusammenhang mit der Besonderheit in der Bundesrepublik, dass wir eben einen großen öffentlich-rechtlich geprägten Sektor innerhalb der Kreditwirtschaft haben, und wie Sie sich vorstellen können, ist es nicht ganz so einfach, privatrechtliche Unternehmen in diese öffentlich-rechtliche Struktur einzubetten. Deswegen ist das Problem im Wesentlichen ein solches des öffentlichen Sektors. Wenn Sie gestatten, würde ich dem Kollegen Langner oder dem Kollegen Konesny gerne die Beantwortung der Frage überlassen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Konesny, machen Sie das? Oder, Herr Dr. Langner.



Sv **Dr. Olaf Langner** (DSGV) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Ich versuche, es auch ganz kurz zu machen. Es gibt eine Alternative, und dafür würde ich Ihnen einfach gerne den Gesetzeswortlaut des Art. 43 Abs. 4 der hier umzusetzenden Richtlinie 2014/59/EU vorlesen, um deutlich zu machen, dass es eine Alternative in der europäischen Regulierung gibt. Der lautet nämlich: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Abwicklungsbehörden das Bail-In-Instrument unter Beachtung der jeweiligen Rechtsform auf alle Institute anwenden oder die Rechtsform ändern.“ In dem Satz steht explizit drin „unter Beachtung der Rechtsform“, entweder Abschreibung oder Rechtsformwechsel. Da steht kein ‚und‘, sondern da steht ‚oder‘, so dass ich denke, dass mit dem klaren Wortlaut der Richtlinie auch klar gesagt wird, dass man das alternativ nutzen kann und nicht kumulativ nutzen muss. Danke schön.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Röseler, bitte.

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Ich halte die Möglichkeit, den Rechtsformwechsel herbeizuführen, nicht nur unionsrechtlich für geboten, sondern auch sachlich für geboten. Das ganze Gesetzesvorhaben zielt ja darauf ab, dass ich zu allererst die Eigentümer in die Haftung nehme, das heißt, die Eigentümer verlieren ihr Eigentum, als nächstes die Gläubiger in die Haftung nehme in der Form, dass Gläubiger zu neuen Eigentümern werden. Bei öffentlichen Anstalten, also öffentlich geführten Unternehmen, kann ich aber nicht einfach einen Eigentümerwechsel herbeiführen, wie ich das bei anderen Gesellschaftsformen kann. Das liegt schlicht in der Natur der Sache, das ist Bestandteil der Staatsverwaltung. Deswegen ist hier, um dieses Ziel zu erreichen, dieser Rechtsformwechsel zwingend nötig. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der nächste Fragesteller ist für die SPD-Fraktion Herr Dr. Sieling.

Abg. **Dr. Carsten Sieling** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde gerne das Thema der steuerlichen Behandlung der Beiträge ansprechen. Dort droht ein weiterer Flickenteppich zu entstehen, weil einige Staaten die Absetzbarkeit ermöglichen wollen. Das BMF hat die - auch aus meiner Sicht - richtige Position bezogen, dass dies für

Deutschland nicht vorgesehen wird. Dazu hätte ich gerne eine Einschätzung zum einen vom Bankenverband und zum anderen von Prof. Hickel.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Höche? Ist das richtig?

Sv **Torsten Höche** (BdB) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abgeordneter, vielen Dank für die Frage. Die Analyse trifft sich mit der unseren, dass es offenbar auf einen Flickenteppich hinausläuft. Es scheint auch ohne weiteres nicht so leicht lösbar zu sein, diesen Flickenteppich wieder zu beseitigen, weil es letzten Endes um die Frage geht, wer welche Kompetenzen zur Steuererhebung hat. Wir würden uns auf jeden Fall eine EU-weit einheitliche Regelung wünschen und meinen, wenn wir es aus deutscher Sicht steuersystematisch betrachten, dann gehört es zum Betriebsausgabenabzug dazu, also sind wir insofern anderer Auffassung als der Entwurf. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Hickel, bitte.

Sv **Prof. Dr. Rudolf Hickel** (Universität Bremen): Schönen Dank für die Frage, Herr Dr. Sieling. Vorab noch mal: In den Stellungnahmen - auch in meiner und vor allen in der von Herrn Hellwig - wird auch begründet, warum es immer noch systematische Bedenken gibt, dass die Europäische Zentralbank jetzt gleichzeitig die Kompetenz für die Geldpolitik und die Aufsicht hat. Das ist gut begründet. Die Europäische Zentralbank hat die Geldpolitik fast ausgereizt, auch weil es keine Stabilität des Finanzraumes gibt. Wenn jetzt Asset Backed Securities (ABS) eingeführt werden, dann gibt es doch offensichtlich ein Problem zwischen der Bewertung der Qualität durch die Aufsicht und der geldpolitischen Nutzung des Instruments. Dies zur Ergänzung.

Zum Punkt selber kann ich nur sagen, wir erleben da eine systematische Unstimmigkeit bzw. systematische Harmonisierungsunterschiede. Im Grunde genommen muss man deutlich sagen - übrigens berufe ich mich da auf die Antwort der Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrats - : Alle besprochenen Kriterien müssen evaluiert werden, und im Übrigen dürfen keine strukturellen Wettbewerbsnachteile durch dieses Regime erzeugt werden. Dieses Regime bei der



Absetzbarkeit würde, wenn es unterschiedlich gehandhabt wird, unmittelbar zu Wettbewerbsverzerrungen führen zwischen Banken verschiedener Länder. Deshalb müsste eine einheitliche Regel eingeführt werden, weil sonst der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität nicht eingehalten wird.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Die nächste Fragestellerin für die CDU/CSU-Fraktion ist Kollegin Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Danke schön. Ich höre, dass die BaFin anregt, für Institute eine Identifikationsnummer einzuführen und dass die Verpflichtung bestehen soll, eine Identifikationsnummer zu beantragen und bei Meldungen an die Aufsicht diese auch zu benutzen. Herr Röseler, würden Sie uns bitte erklären, was es damit auf sich hat?

Und zum Zweiten, zu einem Randthema, welches durch den Bundesrat Eingang in dieses Gesetzgebungsverfahren fand. Dies betrifft das Trennbankengesetz. Der Bundesrat bittet uns, im Gesetzgebungsverfahren zum BRRD-Umsetzungsgesetz das Inkrafttreten des Trennbankengesetzes auszusetzen. Ich höre aus dem BMF, dass dort eher präferiert wird, einen Teil des Trennbankengesetzes zu verschieben, nämlich das besicherte Kreditgeschäft mit Hedge-Fonds nicht mehr zwingend abzutrennen, sondern es erst bei Anordnung durch die Aufsicht zwingend abzutrennen ist. Da würde ich gerne von der BaFin hören, ob Sie das für sinnvoll halten oder nicht.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Röseler bitte.

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Die so genannte LEI-Nummer (Legal Entity Identifiers) ist ein weltweites Thema und wird überall verlangt. Ich habe bisher auch noch keine Beschwerden oder Konflikte dazu mitbekommen. Wir haben auch bei der EBA (European Banking Authority) darüber diskutiert. Das ist ein Prozess, der schon lange in Gang gesetzt worden ist und der funktioniert.

Zur zweiten Frage: Die mögliche Verschiebung des deutschen Trennbankengesetzes kommt ja dadurch, dass auf europäischer Gesetzgebungsebene auch eine Initiative in Gang ist. Deswegen halte ich es durchaus für sinnvoll, erst mal diesen Teil des Gesetzes zu verschieben oder außer Kraft

zu setzen, nicht dass wir nachher in Deutschland Etwas verlangen, was nicht deckungsgleich ist mit dem ist, was der europäische Gesetzgeber verlangt. Denn mit der Umsetzung des Gesetzes können auch gewaltige Umstrukturierungskosten auf die Kreditinstitute zukommen. Der nun gemachte Vorschlag bedeutet aber nicht, dass wir keine Möglichkeit mehr haben, zum Beispiel Hedge-Fonds-Finanzierungen von den Banken abzutrennen. Das soll aber in unser Ermessen gestellt werden. In den Fällen, wo wir die Finanzstabilität bedroht sehen, kann die BaFin weiter eine Trennung verlangen. Aber wir müssen sie nicht flächendeckend verlangen, damit wir jetzt nicht Etwas verlangen, was später nicht deckungsgleich mit dem ist, was aus Europa kommt. Das finde ich durchaus sinnvoll.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der nächste Fragesteller für die Fraktion DIE LINKE. ist Herr Dr. Troost.

Abg. **Dr. Axel Troost** (DIE LINKE.): Ich war sehr erfreut über die Äußerungen von Prof. Zeitler, weil diese noch mal die Dimensionen des Überschreitens der 1 Milliardengrenze deutlich gemacht haben. Sie haben dann gesagt, das schafft Fehlanreize. Das stimmt sicherlich für Banken, die von unten nach oben kommen. Aber wir haben natürlich erst mal, und das haben wir ja gehört, 80 Prozent der Sparkassen und 20 Prozent der Genossenschaftsbanken, die die 1 Milliardengrenze bereits aktuell überschreiten. Deswegen meine Frage an die EU-Kommission, ob die Anregung, eine Spreizung des Faktors deutlich unter 0,8 vorzunehmen, in der Diskussion ist. Denn der Sprung ist sonst gigantisch. Falls man nur die 0,8 anwenden kann, heißt das, dass es erhebliche Belastungen für Institute gibt, die erstens schon ein eigenes Sicherungssystem haben und die zweitens im Zweifelsfall sowieso nicht gerettet werden, weil man sie eben kaputt gehen lässt und die drittens überhaupt nicht in dieses Geschäftsmodell hineinfallen.

Die gleiche Frage würde ich gerne auch noch einmal an die BaFin stellen, ob sie es möglicherweise auch so sieht, dass mit diesem Sprung Institute massiv belastet werden, die eigentlich gar nichts damit zu tun haben.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Ceyskens bitte.



Sv **Jan Ceysse**s (Europäische Kommission): Die Faktoren 0,8 bis 1,5 sind das, was nach der normalen Formel anwendbar wäre. Das, was ich vorhin beschrieben habe, dieses spezielle Stufensystem für die kleinsten Banken würde natürlich deutlich darunter gehen. Das heißt also, wir sind tatsächlich, wenn man das alles zusammen sieht, auf einer Spreizung – das sind zwei verschiedene Modelle, deswegen ist es schwer, das zu sagen – bis ca. 0,4. Wir sind auch noch dabei, diese Zahlen zu diskutieren. Wir haben durchaus offene Ohren. Insofern will ich noch keine endgültigen Schlussfolgerungen ziehen. Das einzige, was ich doch so ein bisschen zu bedenken geben möchte: Wir haben an diese Cliff-Effekte durchaus gedacht. Auf der anderen Seite wollen wir – das war auch stark die Anforderung – ein System haben, das gerade für kleine Banken ganz einfach ist. Je besser das Risikoadjustierungssystem ist, desto größer ist der Zielkonflikt. Deswegen haben wir versucht, nicht mehr mit zwei oder drei Kategorien zu arbeiten, sondern jetzt arbeiten wir mit sechs, damit der Cliff-Effekt nicht so groß ausfällt. Wir haben auch Berechnungen durchgeführt, da scheinen die Effekte nicht wahnsinnig groß zu sein.

Es ist auch die Möglichkeit vorgesehen, dass Banken im Notfall in die normale Formel zurückgehen, wenn sie meinen, dass diese für sie günstiger wäre, was aber normalerweise nicht der Fall sein sollte. Wir haben das länger hin und her überlegt. Wir meinen, mit den verschiedenen Vor- und Nachteilen, die es gibt, wäre das eine gute Kompromisslösung, die eben auch dann die Cliff-Effekte berücksichtigt.

Letzter Punkt, ich will nicht wieder so lange Zeit in Anspruch nehmen: Zu den Verbundinstituten: Wir sind durchaus dabei zu überlegen, wie man die gruppeninternen Verbindlichkeiten noch abziehen kann. Das ist einer der Punkte, die noch nicht völlig geklärt sind. Aber wir arbeiten in diese Richtung, und ich bin auch guten Mutes, dass wir eine gute Lösung finden können.

Zu den Schwellenwerten von 300 Millionen und 1 Milliarde Euro: Was ich ein bisschen zu bedenken geben möchte ist, nicht nur im deutschen, sondern auch im europäischen Rahmen darüber nachzudenken. Eine Bank mit einer Bilanzsumme von 1 Milliarde Euro mag in Deutschland eher noch zu den kleineren gehören. In Litauen oder

Lettland oder in anderen Ländern mag sie aber durchaus eher zu den größeren gehören. Das heißt, wenn wir diese Werte zu hoch ansetzen, dann werden wir in den anderen Ländern im Prinzip große Teile des Bankensektors rausnehmen müssen. Das kann so auch nicht der Sinn der Sache sein. Deswegen glauben wir auch da, dass die Schwellenwerte ganz ordentlich und einigermaßen ausgeglichen angesetzt sind.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Röseler, bitte.

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Ob die Belastung massiv ist, erscheint mir fraglich. Die Belastung ist jedenfalls spürbar, aber ich habe natürlich auf der anderen Seite, wenn das Gesetz so wird, wie wir uns das alle versprechen, auch einen Nutzen. Ich habe eine größere Finanzstabilität, von der kleinere Institute ja durchaus profitieren – diesen müsste man hier gegenrechnen. Vielmehr Sorgen macht mir das Thema der Cliff-Effekte, was Herr Prof. Zeitler erwähnte. Sie verursachen Anreize, genau unter dieser Milliarde zu bleiben, und das macht im Einzelfall vielleicht ökonomisch keinen Sinn. Danach würde ein Institut etwa gerne einen Kredit vergeben, aber es bestünden Anreize, Konstrukte zu wählen, um genau zu vermeiden, die Milliarde zu überschreiten. Deswegen wäre eine Freibetragsgrenze sicherlich sinnvoller, um diesen Progressionseffekt zu mildern. Warum das komplizierter sein sollte, sehe ich nicht.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Die nächste Fragestellerin ist Kollegin Paus für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Lisa Paus** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Prof. Hufeld und eine Frage an Herrn Dr. Pleister. Herr Prof. Hufeld, die Intergovernmentale Vereinbarung (IGA) wurde jetzt schon mehrfach positiv angesprochen. Können Sie uns sagen, warum aus Ihrer Sicht der Abschluss des IGA gegen die europäischen Verträge verstößt?

Die Frage an Herrn Dr. Pleister: Prof. Hellwig hatte eben eine sehr fundamentale Kritik an dem BRRD-Gesetz, indem er formuliert hat, die Fortführung des SoFFin ist notwendig, da die neue Struktur eigentlich gar nicht funktioniert, wenn ich Sie richtig verstanden habe, Prof. Hellwig. Also die Frage



ist: Entweder es funktioniert, dann braucht man die Verlängerung des SoFFin auch um ein Jahr nicht, oder es funktioniert eben nicht, dann ist das Ganze aber eine fragwürdige Veranstaltung. Dann sollten wir noch mal ganz anders über das vorliegende Gesetz reden. Können Sie dazu Stellung nehmen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Hufeld, bitte.

Sv **Prof. Dr. Ulrich Hufeld** (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg): Vielen Dank. Das IGA ist in zwei Beziehungen problematisch. Man muss unterscheiden zwischen der Auslagerung eines Teils des SRM-Rechts einerseits und dem Artikel 9 des IGA, „Wegfall der Geschäftsgrundlage“. Herr Kollege Zeitler hat es schon angesprochen. Die Zerteilung des SRM-Rechts ist für sich genommen ein Problem, weil sich das IGA dem Zugriff der Organe entzieht, die künftig gesetzgeberisch die Hauptverantwortung für das Gesamtsystem tragen sollen. Das sind das Europäische Parlament und der Rat, der Unionsgesetzgeber, der nach Artikel 114 AEUV diese Verordnung beschlossen hat und auch künftig über Verbesserungen dieser Verordnung entscheiden soll. Das kann er nicht, soweit das IGA Teile heraus nimmt. Das ist ein Problem der Unionstreue. Problematischer noch ist der Übergriff des Artikels 9 des IGA auf die Verordnung. Denn die im Tatbestand des Artikels 9 bezeichneten Teilelemente der Verordnung werden eingefroren, werden tabuisiert. Auf der Rechtsfolgenseite des Artikels 9 wird ein im Ministerrat überstimmter Staat befugt, sich auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage zu berufen. Das ist ein Zugriff auf die Verordnung von außen. Artikel 9 bewirkt, dass jeder Staat des Europäischen Wirtschaftsraums seine Hand auf den Geldhahn legen kann, und zwar unilateral. Das ist nicht die Politikkonzeption des Artikels 114. Und es gibt eine Randnummer im Pringle-Urteil des Europäischen Gerichtshofs, in der klipp und klar festgestellt wird, dass die Staaten nicht befugt sind, über völkerrechtliche Vereinbarungen auf Vertragsrecht zuzugreifen bzw. das Vertragsrecht zu ändern. Wir haben es hier mit einem Vertrag von 26 Mitgliedstaaten zu tun. Aber selbst wenn es 28 wären, wäre es nicht vereinbar mit den Standards, die der Europäische Gerichtshof formuliert hat.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Pleister.

Sv **Dr. Christoph Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung): Ich habe die Äußerung von Prof. Hellwig sehr differenziert verstanden. Natürlich ist die Begrifflichkeit Abwicklung nicht ganz das, was mit Recovery and Resolution angesprochen ist. Aber der Gesetzentwurf trägt dem durchaus Rechnung, weil er nicht nur die Möglichkeit, eine Bank abzuwickeln, adressiert, sondern die Bank kann auch beispielsweise durch Bail-In-Maßnahmen stabilisiert werden. Das Problem ist, dass wir, bis wir 2016 ein europäisches Regime haben, eine allgemeine systemische Krise, wie sie beispielsweise nach dem Lehman-Schock aufgetreten ist, nicht nur mit individuellen Maßnahmen abdecken können. Jede Form der Unterstützung muss natürlich individuell gewährt werden, aber es muss auch Raster geben, wo den Banken die Möglichkeit gegeben wird, sich aufgrund einer allgemeinen Krise, zu deren Entstehung sie einen relativ geringen Beitrag zu geleistet haben, zu behaupten. Das war ja beim Lehman-Schock auch so. Wir hatten insgesamt zwölf Institute, die bei uns Mittel in Anspruch genommen haben. Dass die Banken sich über Liquiditätsgarantien refinanzieren konnten, war beispielsweise eine absolut sinnvolle Stabilisierungsmaßnahme für Banken, die als solche im Kern gesund waren und nicht abzuwickeln waren. Damit konnte die Krise überbrückt werden. Diese Überbrückungshilfe ist praktisch der Grundgedanke des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes. Dieser Grundgedanke soll dann ab 2016 in einer europäischen Lösung weitergeführt werden. Nochmals: Grundsätzlich sage ich, dass das vorgelegte Gesetz diese Möglichkeit auch bietet. Aber wenn wir eine allgemeine Krise haben, so wie sie in der Schockstarre nach Lehman aufgetreten ist, dann brauchen wir allgemeine, breit greifende Maßnahmen, wie sie im Finanzmarktstabilisierungsgesetz möglich gewesen sind, um den Sektor insgesamt zu stützen. Selbst wenn man nicht alle direkt stützt, ist damit der gesamte Sektor stabilisiert worden. Das war die eigentliche Leistung.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Es gibt eine Nachfrage. Frau Paus.

Abg. **Lisa Paus** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Frage zielt ja nicht in die Vergangenheit, sondern es geht um diese Frage: Herr Schick hatte die Frage an Herrn Hellwig gestellt, ob er die einjährige Verlängerung für sinnvoll hält oder nicht.



Darauf hat Herr Hellwig wenig zu dem einen Jahr gesagt, sondern grundsätzlich darüber gesprochen, dass man den SoFFin braucht, weil er den neuen Mechanismus nicht positiv einschätzt. Deswegen noch mal die Frage: Teilen Sie die Auffassung, dass es hier offenbar nicht nur um eine einjährige Verlängerung geht, sondern dass es darum geht, dass man grundsätzlich dieses Instrument weiterhin braucht? Oder braucht man dieses Instrument nicht?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Pleister noch mal.

Sv **Dr. Christoph Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung): Ein generelles Instrument zur Stabilisierung des Finanzdienstleistungssektors wird man meiner Meinung nach brauchen. Die Erwartung ist, dass das auf europäischer Ebene ab 2016 da sein wird, so dass die Verlängerung bis Ende 2015 letztlich eine Verlängerung ist, bis der europäische Mechanismus greift.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der nächste Fragesteller ist für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Flosbach.

Abg. **Klaus-Peter Flosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft. Sie begrüßen den vorgelegten Gesetzentwurf und die angestrebte Zielsetzung. Allerdings sagen Sie deutlich, die Einbeziehung von Finanzkonglomeraten halten Sie für falsch. Das heißt also nichts anderes, dass Versicherungsunternehmen nicht einbezogen werden sollen und in dieser Beziehung der Vorschlag rückgängig gemacht werden müsste. Bitte erklären Sie diese Forderungen!

Eine zweite Frage geht an das Deutsche Aktieninstitut. Wir haben eben über das Trennbankengesetz gesprochen. Das Gesetz haben wir ja damals verabschiedet, nicht, weil wir nichts anderes zu tun hatten, sondern weil wir der Meinung waren, dass es zwingend notwendig war, in dieser Richtung etwas zu tun. Nun hat sich die BaFin gerade geäußert, dass auch andere Regelungen möglich wären, beispielsweise, dass die BaFin eine weitergehende Abspaltungsbefugnis haben könnte. Wie stehen Sie dazu?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Wehling, bitte.

Sv **Dr. Axel Wehling** (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Vielen Dank Frau Vorsitzende, vielen Dank Herr Flosbach für die Frage. In der Tat begrüßen wir das vorliegende Gesetzespaket. Als größte Gläubigergruppe sind wir auf jeden Fall für eine stärkere Finanzmarktstabilität. Kritisch sehen wir die Einbeziehung der Finanzkonglomerate, insbesondere eben die bestehenden oder kommenden Regelungen zu den Sanierungs- und Abwicklungsplänen. In Deutschland haben wir von den neuen Finanzkonglomeraten sechs, die versicherungsgeführt sind. Der Anwendungsbereich ist im Gesetzentwurf so gewählt, dass alle Finanzkonglomerate inklusive aller Einzelunternehmen einzubeziehen wären.

Im Versicherungsbereich sind eigene Regelungen zur Sanierung und Abwicklung formuliert. Bei diesem Abwicklungsregime im Versicherungsbereich steht nicht die sofortige Abwicklung, sondern die Erfüllung der Verträge im Mittelpunkt. Wir haben also ein anderes System. Durch den vorliegenden Gesetzentwurf würde es eine Doppelung der Systeme geben. Es müssten Sanierungs- und Abwicklungspläne sowohl nach Versicherungsregeln als auch nach den Bankenregeln vorgelegt werden. Diese unterschiedliche Fokussierung der Verpflichtung geht aus unserer Sicht ganz klar in die falsche Richtung, und es sollte keine Übertragung auf Versicherungsunternehmen über den Umweg der Finanzkonglomerate erfolgen.

Erlauben Sie mir eine Analogie. Mit dem BRRD-Umsetzungsgesetz werden wir gezwungen, für den Bereich der Finanzkonglomerate zwei Testamente vorzulegen. Das Bürgerliche Gesetzbuch hat in § 2 258 BGB ausdrücklich erklärt, dass immer nur das letzte Testament Gültigkeit entfalten kann, dass es keine zwei Testamente geben kann. Diese Klarheit und diese Eindeutigkeit würden wir uns dann auch im Rahmen dieses Gesetzes erbeten. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Fey, bitte.

Sv **Gerrit Fey** (Deutsches Aktieninstitut e. V.): Vielen Dank für die Frage. Lassen Sie mich vielleicht auch eine kurze Vorbemerkung vorwegschicken. Wir haben damals das deutsche Trennbankengesetz aus der Sicht der Nutzer von Finanzdienstleistungen bewertet und tendenziell recht kritisch gesehen, aus drei Gründen: Zum einen,



weil eine solche Veränderung in den gewachsenen Universalbankenstrukturen Unruhe in viele Geschäftsbeziehungen bringt, zum Beispiel mit Unternehmen der Realwirtschaft im Bereich der Kredite, aber auch bei Absicherungsderivaten.

Zum Zweiten haben wir gesagt, makroökonomisch ist das Gesetz, über das wir heute reden, das bedeutendste. Da geht es um die Frage: Wie nehme ich eine angeschlagene Bank marktschonend aus dem Markt? Da haben wir empirisch im Hinblick auf das Trennbankengesetz nie wirkliche Belege finden können, dass man sagen könnte, eines der beiden Modelle – Universalbank oder Trennbank – sei dem anderen überlegen. Letztlich ist es aus unserer Sicht im Hinblick auf die Finanzmarktstabilität empirisch und auch theoretisch eigentlich gar nicht so überzeugend gewesen, eine Trennung vorzunehmen.

Der dritte Punkt ist: Das ganze Gesetz wurde in einer Phase verabschiedet, in der eine ganze Menge Finanzmarktgesetze entstanden sind und wir uns den Zusatznutzen nur schwer vorstellen konnten. Insofern haben wir damals plädiert, man solle sich lieber ein bisschen Zeit lassen, bis das, was alles verabschiedet wurde und auch noch wird, wie das heute diskutierte Gesetz, wirkt, bevor man tief in gewachsene Strukturen des Bankgeschäftes eingreift.

Das vorweggeschickt würde ich Herrn Röseler auf jeden Fall unterstützen, da unsere Sympathie für das ganze Vorhaben nicht allzu groß war. Auch aus der Nutzersicht wäre eine Verschiebung der deutschen Regelung sinnvoll, um zu sehen, was aus Europa kommt. Dazu vielleicht noch eine kleine Randbemerkung: Was aus Europa kommt, ist aus unserer Sicht auf jeden Fall strenger als das, was wir in Deutschland haben. Insofern droht da Ungemach. Das deutsche Gesetz ist aber in einem wichtigen Punkt schärfer als zum Beispiel das französische Gesetz. Dort wird ja besichertes Geschäft nicht zwingend einer Abspaltung unterworfen, sondern kann in der Kernbank verbleiben. Auch hier wirken letztendlich Mechanismen auf den Wettbewerb von verschiedenen Finanzinstituten aus verschiedenen europäischen Ländern ein. Da muss man sich schon gut überlegen, wie das eine oder andere wirkt. Die Nutzer von Finanzdienstleistungen sind im Zweifel mit verschiedenen Verhaltensänderungen der Banken quer durch

Europa konfrontiert. Das ist auch nicht eben einfach gemacht. Also lange Rede, kurzer Sinn: Da unsere Sympathie für das Thema nicht allzu ausgeprägt war, würde jeder Zeitgewinn mit Sicherheit ein Vorteil sein, auch um das Vorhaben generell noch einmal zu überdenken und natürlich, um im europäischen Kontext eine einheitliche Lösung zu definieren. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der nächste Fragesteller ist für die Fraktion der SPD Herr Zöllmer.

Abg. **Manfred Zöllmer** (SPD): Ganz herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hatte eingangs die Frage nach den neuen Strukturen gestellt. Ich möchte auch die nächste Frage zumindest zum Teil darauf beziehen und sie an die Vertreterin des VÖB, Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, richten. Sie haben in Ihrer Stellungnahme sehr deutlich und massiv Kritik an dem Vorhaben geäußert, die FMSA als Abwicklungsbehörde einzusetzen. Mich würde die Begründung Ihrer Kritik interessieren. Darüber hinaus haben Sie als Verband kritisiert, dass Förderbanken im Zusammenhang mit der Sanierungsplanung nicht angemessen berücksichtigt werden. Vielleicht könnten Sie diese Kritik auch noch einmal erläutern. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Frau Theisen-Wacket, bitte.

Sve **Claudia Theisen-Wacket** (VÖB) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Ja, gerne. Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank Herr Zöllmer. Es ist richtig, wir haben, Herr Dr. Mielk sprach es eben schon an, in der gemeinsamen Stellungnahme der vier Verbände das Thema „Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung als Abwicklungsbehörde“ angesprochen – vor dem Hintergrund der bisher gemachten Erfahrungen. Seit nahezu vier Jahren arbeiten wir mit der BaFin als Behörde im Zusammenhang mit der Sanierungsplanung zusammen und haben gute Erfahrungen gemacht. Die Sanierungs- und Abwicklungsplanung hängen zusammen, das heißt, die Abwicklungsplanung basiert auf der Sanierungsplanung. Wir sehen hierdurch den Aufbau von Doppelstrukturen. Es ist ja bekannt, dass mittlerweile auch bei der FMSA Personalstrukturen aufgebaut werden, zu dem, was bereits heute in der BaFin vorhanden ist. Im Grunde genommen werden die Institute dadurch



finanziell belastet. Wir sehen eigentlich keine Notwendigkeit, diese Doppelstrukturen aufzubauen und künftig die FMSA mit dieser Funktion zu betrauen.

Ihre zweite Frage zu den Förderbanken: Wir haben im Zusammenhang mit der BRRD, von Anfang an die Meinung vertreten, dass die deutschen Förderbanken, die ja bekanntlich über Anstaltslast- und Gewährträgerhaftung verfügen, in diese Struktur nicht hineinpassen. Die Besonderheit bei den deutschen Förderbanken ist ja bekannt: eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft. Aus unserer Sicht können diese Banken mit den Besonderheiten, mit der besonderen Struktur, gar nicht erst in eine Abwicklungssituation hineingeraten. Sie sind zum größten Teil auch über die Landesgesetze als insolvenzunfähig angesehen worden und müssten durch ihre Träger aufgefangen werden, sprich in der Regel die Bundesländer. Von daher sehen wir die gesamte Struktur der BRRD und auch des deutschen Umsetzungsgesetzes nicht auf die Förderbanken anwendbar. Es passt einfach nicht, lassen Sie es mich einfach so sagen. Und wir setzen uns auch dafür ein, dass im Zusammenhang mit der Sanierungsplanung – wenn auch jetzt über die Richtlinie, die umgesetzt werden muss, eine Ausnahme nicht mehr möglich sein wird (der Bundesrat ist ja noch für eine Ausnahme eingetreten) – das Proportionalitätsprinzip zumindest in diesem Punkt stark für die Förderbanken eingesetzt wird – heute sind die Sparkassen und die kleinen Genossenschaftsbanken schon angesprochen worden, für die die Problematik ebenfalls zutrifft. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der nächste Fragesteller für die CDU/CSU-Fraktion ist der Kollege Radwan.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage richtet sich an die Kreditwirtschaft. Man hört bereits jetzt aus dem Stresstest, dass bei der EZB Vorgaben gemacht werden, die sehr komplex sind und die teilweise über gesetzliche Standards wie bei der Bilanzierungsbeurteilung hinausgehen. Können Sie uns eine Erfahrung vermitteln, wie die Praxis sich momentan darstellt?

An die BaFin die Frage: Es gibt, ausgehend von der Abwicklung und von der Aufsicht in der Finanzwirtschaft, die Sorge, dass sich die Reporting-

Anforderungen erheblich erhöhen. Inwieweit ist die BaFin mit der Abwicklungsbehörde im Kontakt und auch mit der EZB, um auf der einen Seite die notwendigen Daten zu bekommen und teilweise trotzdem den Aufwand in Grenzen zu halten und sich vorher koordiniert abzusprechen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Wer antwortet für die Kreditwirtschaft? Dr. Mielk?

Sv **Dr. Holger Mielk** (BVR) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Ja, das ist eine gute Frage. Als Vertreter des Sprechers der DK fällt mir dann wohl die Aufgabe zu, dazu etwas zu sagen. In der Tat, Herr Radwan, die Frage wird von uns kritisch gesehen, ob das, was von Seiten nicht nur der EZB, sondern auch von den anderen europäischen Verwaltungsbehörden kommt, sich immer ausschließlich im Rahmen dessen bewegt, was die Gesetzgebungsorgane vorgesehen haben. Wir als Kreditwirtschaft befinden uns da natürlich auch auf einer Lernkurve in Zusammenarbeit mit den neuen Behörden.

Allzu häufig stellen wir fest, dass das Instrument des delegierten Rechtsaktes eingesetzt wird, dass die EBA oder auch die EZB mit der Ausfüllung der Rahmengesetzgebung betraut werden. Und ähnlich, wie wir das im nationalen Bereich kennen, erleben wir das auch im internationalen Bereich. Die Diskussionen werden geführt, ob das, was tatsächlich an Vorgaben kommt, durch die EZB ab dem 4.11. und auch durch die EBA übernommen wird bzw. ob sich das tatsächlich immer im Rahmen dessen hält, was der Gesetzgeber damals zugestanden hat. Ob sich beispielsweise beim Asset Quality Review oder auch bei den Stresstests – beispielsweise wenn es um Meldeanforderungen geht, die dort abgefordert werden – immer alles im Rahmen hält, wird am Ende des Tages nicht von uns zu bewerten sein, sondern es muss wahrscheinlich einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Verbindlich wird das nur durch die europäische Gerichtsbarkeit festgestellt werden können. Die Meinungsverschiedenheiten, die Sie ansprechen, sind auf jeden Fall da. Es gibt auf unserer Seite durchaus den Eindruck, dass an der einen oder anderen Stelle der Rahmen, den die Gesetzgebungsorgane der Verwaltungseinheit gesetzt haben – ich will mich mal vorsichtig ausdrücken – jedenfalls gedehnt werden. Ob sie dann teilweise überdehnt werden, ist eine Frage, zu der wir eine entsprechend kritische Meinung



haben. Am Ende des Tages wird es verbindlich nur durch eine gerichtliche Überprüfung im Rahmen der vorgesehenen Verfahren vor den europäischen Gerichten feststellbar sein.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Röseler, bitte.

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Zur Last order der Gefahr erhöhter Reporting-Anforderungen: Ich würde das gern trennen in den Block EZB und in den anderen Block FMSA. Bei der EZB stellen wir sehr wohl fest, dass es einen gewaltigen Datenhunger gibt. Die arbeiten viel stärker zahlenorientiert, als das die deutsche Aufsicht in der Vergangenheit getan hat. Das heißt, es wird auch viel höhere Reporting-Anforderungen geben als in der Vergangenheit. Das muss man so sehen. Die EZB arbeitet auch an einem eigenen Meldewesen, das sie in den nächsten Jahren etablieren will. Wir sind mit der EZB natürlich in Kontakt. Und um die Last für die Institute zu mindern, haben wir die anstehende Reform des nationalen Meldewesens in weiten Teilen auch nach hinten geschoben, weil wir hier auch gesagt haben, wir können nicht zweimal etwas Ähnliches verlangen, was aber nicht genau identisch ist, was dann zweimal enorme Anforderungen in den Instituten auslöst. Aber wir müssen uns perspektivisch darauf einstellen, dass es einen größeren Datenhunger geben wird. Die Reporting-Anforderungen werden steigen.

Dann gibt es den Block FMSA. Wenn die Abwicklungsbehörde auf der einen Seite und die Aufsichtsbehörde auf der anderen Seite nicht miteinander reden würden, hätten wir sicherlich deutlich erhöhte Reporting-Anforderungen. Denn es gibt auf beiden Seiten Informationsanforderungen, die für beide Seiten relevant sind. Wenn Herr Pleister mit der Abwicklungsbehörde Daten verlangt, sind diese für uns ja auch interessant. Die haben wir zum Teil auch da. Wir müssen sehen, dass wir jetzt in diesem Prozess Mechanismen erstellen, dass die Daten, die schon verfügbar sind, auch der Abwicklungsbehörde zugutekommen, und umgekehrt die Daten, die von der Abwicklungsbehörde verlangt werden, auch uns zugutekommen. Das heißt, wir brauchen eine ganz enge Kommunikation. Wir brauchen ganz enge Schnittstellen. Die bekommen wir, glaube ich, auch nur dadurch gewährleistet, dass die Lebensdauer der

FMSA als isolierte Behörde, perspektivisch begrenzt ist, weil es den Horizont gibt, sie später in die BaFin zu integrieren. Ich glaube, das erhöht die Motivation für beide Seiten, aufeinander zuzugehen und die Anforderungen möglichst stark nach unten zu schrauben. Von daher bin ich da optimistisch, dass uns das gelingt, ohne einen Reporting-Tsunami auszulösen. Bei der EZB bin ich sicherlich skeptischer. Und wir können da eigentlich nicht mehr tun, als die Reform des nationalen Meldewesens erst mal zu strecken, um dadurch Entlastung zu schaffen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Ich habe jetzt noch zwei Fragesteller auf der Liste. Ich würde um knappe Fragen, knappe Antworten bitten, damit wir pünktlich Schluss machen können, weil um 15.00 Uhr der Haushaltsausschuss die Anhörung zu den anderen beiden Gesetzen der Bankenunion macht, zu der einige Kolleginnen und Kollegen auch gehen wollen. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist der Kollege Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich möchte die Vertreter der Sparkassen fragen, ob Sie mit Blick auf die ausführlichen Erklärungen von Herr Ceyskens jetzt Ihre Probleme gelöst sehen. Er hat vier Punkte genannt, weswegen kein Problem für die kleinen Institute entsteht. Alles paletti. Ich habe den Eindruck, als ob Sie da nicht zu heftig genickt hätten. Das war die erste Frage.

Die zweite geht an den Vertreter der BaFin: Wer macht eigentlich in Europa die AQRs (Asset Quality Reviews)? Und haben wir da einen Level Playing Field? Es gibt nämlich jemand hier im Raum, der sagt, sie würden in Europa sehr unterschiedlich angewandt und seien deshalb nicht vergleichbar. Haben wir dort einen Level Playing Field?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Wer antwortet? Herr Konesny.

Sv **Peter Konesny** (DSGV) (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Herzlichen Dank. Herzlichen Dank, Herr Binding, für die Frage. Ich würde mir wünschen, Prof. Zeitler würde in der Verhandlungsgruppe für Deutschland sitzen. Er hat eigentlich alle Punkte angesprochen, die relevant sind. Denn das, was Herr Ceyskens jetzt als große Erleichterungen für die Institute vorgetragen hat – die Spreizung bis 0,4 nach unten –, ist wirklich nur



bei den aller kleinsten Instituten der Fall. Wir haben bei der deutschen Bankenabgabe ganz bewusst eine Größenprogression eingeführt. Das heißt, es werden nicht nur die Bilanzsumme oder die beitragsrelevanten Passiva linear belastet und mit Beiträgen versehen, sondern es gibt eine Größenprogression. Das ist das ganz Entscheidende. Denn Größe ist eben ein ganz wesentlicher Faktor für Systemrelevanz. Das hat man jetzt in den Untersuchungen des Financial Stability Board, des Baseler Ausschusses, überall, wo man versucht hat, Systemrelevanz zu greifen, festgestellt, dass Größe ein ganz wesentlicher Faktor ist. Dann muss sie aber auch entsprechend belastet werden, und zwar progressiv und nicht nur linear.

Wir können uns deshalb durchaus vorstellen, vielleicht als Mittelweg, dass man diese Bucket-Lösung beispielsweise auf alle Institute ausdehnt. Das wäre, wenn man so vorgehen würde, wie bei der deutschen Bankenabgabe, wo es nur eine Formel gibt, natürlich eine Entlastung für alle, auch für die großen Institute. Aber wir haben ja ein festes Zielvolumen, das am Ende auf alle verteilt werden muss. Deswegen käme es beispielsweise bei einer Ausdehnung der Bucket-Lösung auf alle Institute zu einer größeren relativen Beitragsgerechtigkeit – vor allem zu einer Entlastung der mittleren Institute, die unmittelbar oberhalb dieser momentan noch bestehenden Freigrenze rangieren. Das hätte dann quasi einen Freibetragseffekt, der diesen Klippeneffekt vermeiden würde.

Vielleicht auch noch mal ein Hinweis. Es gab in den Verhandlungen zur europäischen Einlagensicherungsrichtlinie am Schluss einen Abschlag. Man muss sich das vorstellen. Einen Abschlag für hochkonzentrierte Bankenmärkte von 0,3 Prozentpunkten auf das Zielvolumen, das innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu entrichten ist. Das heißt also, in Ländern, wo es wenige große, sprich systemrelevante Institute gibt, muss weniger Einlagensicherung betrieben werden, als in Ländern mit vielen kleinen Instituten. An sich müsste man das bei der Bankenabgabe genau umdrehen und sagen: Hier wird in hochkonzentrierten Märkten ein Systemrisikozuschlag erhoben.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Röseler, bitte.

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Vielen

Dank auch für die spannende Frage. Da fällt es mir schwer, mich kurz zu halten. Aber ich gebe mir Mühe. Die Frage ist wirklich spannend. Level Playing Field, AQR und ich subsummiere da jetzt auch mal den Stresstest darunter. Es gibt eine gemeinsame Methode. Im AQR hat ihn die EZB festgelegt, im Stresstest die EBA. An die haben sich alle europäischen Staaten zu halten – soweit gibt es ein Level Playing Field. Die Stresstestszenarien sind aber in den europäischen Ländern durchaus unterschiedlich. Ein Beispiel: In Deutschland nehmen wir an, dass in der Rezession die Preise für private Immobilien um – glaube ich – 12 Prozent fallen. In Italien nimmt man – glaube ich – 5 Prozent an, in Spanien noch weniger und in Schweden 26 Prozent. Dahinter steckt die Logik: Auf den Märkte, die schon gestresst sind, kann nicht mehr so viel zusätzlicher Stress auftreten. Von daher kann ich nur sagen, für Deutschland haben wir ein hartes Stressszenario. Das muss man nachher bei den Ergebnissen auch würdigen. Das ist aber nur bedingt vergleichbar mit dem, was in anderen Ländern geschieht

Losgelöst von diesen gemeinsamen Methoden zu AQR und Stresstest merken Sie aber im echten Leben erst, wenn Sie wirklich Zahlen liefern, wo denn diese Methode vielleicht nicht genau passt, wo sich die Realität einfach nicht widerspiegelt. Wir haben so einen Fall: die Deutschen Bausparkassen. Die profitieren davon, wenn Zinsen steigen. Das sieht aber diese Methode nicht vor, dass, wenn Zinsen steigen, jemand davon profitieren könnte. Das heißt, sie kommen da immer in Diskussionen mit der EZB oder auch mit der EBA rein: Wo ist diese Methode jetzt widersinnig und wo müssen sie aus gutem Grunde davon abweichen? Da haben sie natürlich eine Gegenseite, die sagt, da ist kein guter Grund dahinter, ihr versucht, hier irgendwie Cherry-Picking zu betreiben. Da vertraue ich darauf, dass die EZB ein Level Playing Field gewährleistet. Wir thematisieren das auch immer wieder. Aber ich kann es natürlich nicht in jedem konkreten Einzelfall nachvollziehen. In prominenten Fällen wird darüber im Supervisory Board gesprochen. Aber wir können es erst sehen, wenn wir das Ergebnis nachher als Ganzes erhalten, inwieweit das wirklich durchgehalten wurde. Aber da steckt ein Stück Vertrauensvorschuss von uns drin, klar.



Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der letzte Fragesteller ist Herr Flosbach. Sind noch Fragen offengeblieben? Dann stellen Sie die jetzt bitte.

Abg. **Klaus-Peter Flosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die Haftungskaskade, also die Bail-In-Regelung, tritt ja in Deutschland zum 1. Januar 2015 in Kraft. Wir sind da wieder mal ein Jahr schneller als andere. Die Deutsche Kreditwirtschaft trägt vor, dass sich hierdurch die Refinanzierungskosten für die Banken erhöhen würden. Herr Prof. Zeitler, teilen Sie diese Ansicht? Und ebenfalls Herr Dr. Pleister. Teilen Sie diese Ansicht?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Zeitler, bitte.

Sv **Prof. Dr. Franz-Christoph Zeitler** (Universität Augsburg): Frau Vorsitzende, Herr Abg. Flosbach, man kann sicherlich theoretisch nicht ausschließen, dass sich die Refinanzierungskosten erhöhen. In der Praxis halte ich aber dieses Risiko für gering, weil ich glaube, dass die Anschlussfinanzierungen überwiegend über einen Zeithorizont von einem Jahr hinausgehen und dann ohnehin von den Bail-In-Regelungen betroffen werden. Darüber hinaus gehe ich davon aus, dass der Stresstest der EZB, so er entsprechend guten Grundsätzen vertrauensbildend durchgeführt wird, ja auch die Märkte entsprechend beruhigt, so dass ich nicht annehme, dass gerade bei deutschen Instituten nach dem Stresstest im Jahr 2015 das Risiko eines Bail-In gesehen wird. Deshalb würde ich diese Frage zurückhaltend beantworten.

Ich habe aber vielleicht noch eine kleine, ganz kurze Ergänzung zu machen zu dem vorher angesprochenen Thema der steuerlichen Absetzbarkeit. Ich kenne die Diskussion. Ich weiß, dass die Koalitionsparteien hier unterschiedlicher Auffassung sind. Aber ich sehe erheblich die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung innerhalb des Euroraums, innerhalb der EU. Deshalb die Frage: Gibt es nicht die Möglichkeit, wie damals bei den Aufsichtsratsvergütungen einen Kompromiss zu finden: 50 zu 50, hälftiger Abzug? Dann würde das Problem jedenfalls gemindert. Und wir sehen ja, dass in anderen Ländern sogar erhebliche Kapitalentlastungen für die Institute vorgesehen sind, die die deutschen Institute nicht haben. So ist in Spanien vorgesehen, Verlustvorträge unter hartes

Kernkapital zu rechnen. Auch in Griechenland und Italien. In Italien werden die Anteile an der *Banca d'Italia* höher bewertet. Auch das ist kapitalförderlich. Deshalb, meine ich, sollte der deutsche Gesetzgeber schon darauf achten, dass es nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Institute kommt. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Es gibt in der Koalition und ich denke im ganzen Bundestag überhaupt keine Unstimmigkeiten über diese Frage. Die Frage ist außerhalb unserer Grenzen anders gesehen worden. Herr Dr. Pleister bitte.

Sv **Dr. Christoph Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung): Ich glaube auch nicht, dass die Wahl, schon in 2015 den Bail-In zu ermöglichen, der deutschen Kreditwirtschaft einen bemerkenswerten Nachteil verschafft. Ich glaube auch, dass insgesamt eine Gesetzgebung, wie sie jetzt hier Deutschland stattfindet, langfristig Auswirkungen auf die Struktur der Kreditwirtschaft haben wird, aber im positiven Sinne, dass eben der Wettbewerbsvorteil, der mit dem Grundsatz *too big to fail* verbunden ist, sich hoffentlich stufenweise abbaut. Ich glaube auch nicht, dass sich das in 2015 im Wesentlichen zu Lasten der deutschen Kreditwirtschaft auswirken wird, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Geldpolitik der EZB.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Damit sind wir am Ende der Anhörung angekommen. Ich bedanke mich bei allen, die daran beteiligt waren, besonders bei den Sachverständigen. Sie haben uns viele Anregungen mitgegeben. Ich kann nicht versprechen, dass wir alle aufnehmen werden. Wir werden auf alle Fälle darüber nachdenken. Das verspreche ich Ihnen. Ich wünsche Ihnen noch einen guten Heimweg und allen anderen noch eine gute Woche. Danke schön.

Schluss der Sitzung: 15:03 Uhr

Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Vorsitzende

## Stellungnahme

des Bankenverbandes  
zum Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (BRRD-Umsetzungsgesetz)

9. September 2014

Thomas Lorenz  
Direktor  
Telefon: +49 30 1663-3130  
Telefax: +49 30 1663-3199  
thomas.lorenz@bdb.de

AZ BdB: RE.35  
Bearbeiter: Lo/Se

Bundesverband deutscher Banken e. V.  
Burgstraße 28  
10178 Berlin  
Telefon: +49 30 1663-0  
Telefax: +49 30 1663-1399  
www.bankenverband.de

## I. Grundsätzliches

1. Die anstehende nationale Umsetzung der so genannten Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD) ist ein **wichtiger Schritt auf dem Weg zur Bankenunion**. Mit der Abwicklungsrichtlinie wird vor allem sichergestellt, dass künftig Kreditinstitute in Schieflagen weitestgehend nach EU-weit einheitlichen Bestimmungen abgewickelt und zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen primär Eigen- und Fremdkapitalgeber herangezogen werden. Einer Sozialisierung von Risiken aus Bankgeschäften wird hiermit wirkungsvoll begegnet.
2. Bei der nationalen Umsetzung der Richtlinienvorgaben zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung gilt es mit Blick auf kleinere und mittlere Privatbanken, die nicht in Verbänden zusammengeschlossen sind, dem **Proportionalitätsgrundsatz** Rechnung zu tragen. Mittelständische Privatbanken müssen sich wirklich eigenständig auf dem Markt behaupten. Bei ihrer Regulierung muss die Angemessenheit der Maßnahmen besonders sorgfältig beachtet werden.
3. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass **EU-weit die Bestimmungen zur Gläubigerbeteiligung (Bail-in) zeitgleich im Jahre 2016 in Kraft treten**. Würde – wie vorgesehen – der Anwendungszeitpunkt in Deutschland um ein Jahr vorgezogen, wären erhebliche Wettbewerbsnachteile für alle deutschen Kreditinstitute zu befürchten. Investoren würden mit erhöhter Aufmerksamkeit das vorzeitige Inkrafttreten in Deutschland registrieren und entsprechende Preisaufschläge von deutschen Kreditinstituten bei deren Refinanzierung verlangen (siehe hierzu im Einzelnen Seite 17).
4. Zur **Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen** muss sichergestellt sein, dass Beiträge zum Fonds **steuerlich EU-weit einheitlich behandelt werden**. Zum anderen sollte mit Blick auf die Beitragserhebung die derzeitige **bilanzielle Ungleichbehandlung von Derivaten nach nationalen Regeln zur Rechnungslegung beendet** werden. Andernfalls würde dies zu einer Erhöhung der Bilanzsumme und mittelbar der Bankenabgabe deutscher Instituts führen (siehe hierzu im Einzelnen Seite 15).
5. Ferner sollte die Richtlinienumsetzung dazu genutzt werden, die mit dem so genannten Trennbankengesetz eingeführten **Regelungen zur Abschirmung von Risiken und die vorgeschlagenen EU-Bestimmungen im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit für die betroffenen Institute auch hinsichtlich ihres Inkrafttretens aufeinander abzustimmen**. Die für 2015 bzw. 2016 vorgesehene Anwendbarkeit des Trennbankengesetzes würde die deutschen Kreditinstitute zu Umstrukturierungen zwingen, die – je nach Ausgang der Diskussion auf EU-Ebene – nach Inkrafttreten der europäischen Regelung wieder ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden müssten (siehe hierzu im Einzelnen Seite 14).

## **II. Einzelanmerkungen**

### **Zu Artikel 1: Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG-RegE)**

#### **1. § 2 SAG-RegE (Begriffsbestimmungen)**

a) Die Begriffsbestimmung für Derivate in **§ 2 Abs. 3 Nr. 11** verweist auf § 1 Abs. 11 Satz 3 KWG und nicht, wie sowohl in Art. 2 Nr. 65 BRRD als auch in Art. 3 Abs. 1 Nr. 43 SRM-VO vorgesehen, auf Artikel 2 Nummer 5 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (EMIR), der seinerseits auf den Anhang I Abschnitt C Nummern 4 bis 10 der Richtlinie 2004/39/EG (MiFID) referenziert. Damit ist eine einheitliche Umsetzung des Derivate-Begriffs und der darauf aufbauenden Vorschriften der BRRD in Europa nicht sichergestellt. In der Folge ist davon auszugehen, dass einige Mitgliedstaaten kommerzielle Fremdwährungsderivate (FX Forwards), wie sie auch in Deutschland von gewerblichen Unternehmen der Realwirtschaft im großen Umfang getätigt werden, aus dem Derivate-Begriff ausnehmen und damit nicht dem Instrument der Gläubigerbeteiligung („Bail-in“) unterstellen.

**Um eine EU-weit einheitliche Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung zu gewährleisten, sollte daher in § 2 Abs. 3 Nr. 11 auf Artikel 2 Nr. 5 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (EMIR) verwiesen werden.**

b) Mit dem Begriff der "Saldierungsvereinbarung" in **§ 2 Abs. 3 Nr. 43** soll anscheinend die in der englischen Fassung der BRRD verwendeten Begriffe 'netting arrangement' und 'set-off arrangement' verbunden werden. Die vorgesehene Begriffsbestimmung hat mit den in anderen gesetzlichen Bestimmungen und in der Praxis verwendeten Termini jedoch wenig gemeinsam. Dies ist keine Schwäche, wichtig ist jedoch in diesem Falle, dass der Wortlaut der Definition so präzise gefasst ist, dass er im Rahmen einer systematischen Auslegung ohne „Ausfüllung“ oder alternativ durch Rückgriff auf die Marktusancen verwendet werden kann. **Um eine Begriffsverwirrung zu vermeiden, sollte anstelle des Begriffs der Saldierungsvereinbarung der gebräuchliche Terminus "Aufrechnungsvereinbarung" verwendet werden.**

Ferner erscheint es angezeigt, den **Eingangssatz in § 2 Abs. 3 Nr. 43 in etwa wie folgt zu formulieren:**

„Aufrechnungsvereinbarung ist eine Vereinbarung, der zufolge die in sie einbezogenen Geschäfte und hieraus resultierenden Forderungen und Verbindlichkeiten aufgrund von Schuldumwandlung oder Aufrechnung im Rahmen einer Gesamtschadensermittlung oder auf andere Weise in eine einzige Nettoforderung oder Nettoverbindlichkeit umgewandelt werden oder werden können. Die Vereinbarung kann aus mehreren Rechtsgeschäften bestehen; sie kann auch auf die Regelwerke Dritter Bezug nehmen.“

Die vorgeschlagene Formulierung stellt klar, dass auch das in den Buchstaben a) bis c) nicht angesprochene Novations-Netting aufgrund von Schuldumwandlungsvereinbarungen erfasst ist (das z.B. in § 340 Abs. 2 InsO oder in Artikel 295 (a) CRR Erwähnung findet). Die Formulierung „werden oder werden können“ bezieht die automatische Umwandlung in Nettoforderungen, wie sie für den deutschen Markt typisch ist, mit ein. Darüber hinaus werden auch rahmenvertragsübergreifende Aufrechnungs- bzw. Saldierungsvereinbarungen (so genannte „Master-Master“) und die für die Abwicklung von Derivaten über zentrale Gegenparteien (CCP) genutzten Rahmenvereinbarungen, die regelmäßig auf die Regelwerke der genutzten CCPs (z.B. Eurex Clearing) verweisen, berücksichtigungsfähig.

Die beispielhafte Beschreibung in **§ 2 Abs. 3 Nr. 43 Buchstabe a)** fügt der Definition wenig hinzu und könnte **entweder gestrichen oder durch einen Verweis auf „Vertragliche Nettingvereinbarungen im Sinne von Artikel 295 der Verordnung (EU) 575/2013“ ersetzt werden.**

Der SAG-RegE nutzt an verschiedenen Stellen (§§ 79 Abs. 6 Satz1 und 110 Abs. 3 Nr. 2) die Formulierung „Aufrechnungsvereinbarungen und Saldierungsvereinbarungen“, ohne den Begriff „Aufrechnungsvereinbarung“ zu definieren. Ziel sollte es sein, die **Saldierungsvereinbarungen in den Begriff „Aufrechnungsvereinbarung“ aufgehen zu lassen** und nur diesen im Text des SAG zu verwenden.

## **2. § 3 SAG-RegE (Abwicklungsbehörde; Aufsichtsbehörde)**

Nach dem Regierungsentwurf sollen die Abwicklungsbefugnisse bei der FMSA gebündelt werden. Bei der gewählten Struktur muss insbesondere sichergestellt werden, dass eine Mehrfachbelastung der Institute z. B. durch doppelte Reporting-Anforderungen insbesondere von Abwicklungsbehörde und Aufsichtsbehörde vermieden wird. Es droht eine nur schwerlich zu bewältigende Flut von unkoordinierten Mehrfachabfragen und Reportinganforderungen unterschiedlicher Institutionen (SRB, EZB-Bankaufsicht, BaFin/ Bundesbank, FMSA, BCBS, FSB und IOSCO). Nach dem Vorbild von Art. 15 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken sollte § 3 daher **um eine Regelung ergänzt werden die sicherstellt, dass die Abwicklungsbehörde primär auf bereits bei anderen Institutionen vorhandene Reportingdaten der Institute zurückzugreifen hat.** Dies sollte auch die kritische Überprüfung beinhalten, ob ein Informationsbedarf der Abwicklungsbehörde nicht schon ausreichend durch vorhandene Meldungen abgedeckt ist.

Des Weiteren gilt es, Interessenkonflikte zwischen Aufsichts- und Abwicklungsbehörde zu vermeiden. Ferner sollten Synergieeffekte gehoben werden und eine Lösung gefunden werden, die perspektivisch bestmöglich eine Zusammenarbeit auch mit der EZB und des Ausschusses für eine einheitliche Abwicklung gewährleistet. Des Weiteren sollte den Einlagensicherungssystemen

bei der Übertragung einzelner Aktiva und Passiva ein Mitspracherecht eingeräumt werden, um deren Regressmöglichkeiten nicht zu beeinträchtigen.

### **3. § 6 SAG-RegE (Zulässiger Informationsaustausch zwischen Behörden im Rahmen dieses Gesetzes)**

**§ 6 Abs. 2** sieht vor, dass Bedienstete und Experten der in § 5 Abs. 1 und 2 genannten Behörden, Personen oder Stellen befugt sind, sich gegenseitig Informationen zu übermitteln, sofern der Erhalt der Informationen zur Erfüllung der nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben nötig ist. Experten in diesem Sinne sind nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 auch "Rechnungsprüfer, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Rechtsberater, sonstige professionelle Berater, Bewerter und andere von den Abwicklungsbehörden, von anderen im Rahmen des Gesetzes tätigen Behörden oder von potentiellen Erwerbern unmittelbar oder mittelbar hinzugezogenen Experten".

**Experte** in diesem Sinn kann also auch ein von einem potentiellen Erwerber eines (krisenbetroffenen) Kreditinstituts mandatierter Rechtsanwalt, Wirtschaftsprüfer oder Unternehmensberater sein. Nach § 6 Abs. 2 wäre ein solcher Rechtsanwalt oder Unternehmensberater befugt, etwaige vertrauliche Informationen an einen anderen Rechtsanwalt oder Unternehmensberater weiterzugeben, sofern ihm dies zur Erfüllung der nach dem SAG obliegenden Aufgaben nötig erscheint. Zum einen dürfte also tatbestandlich bereits § 6 Abs. 2 auf solche privatrechtlichen "Experten" kaum anwendbar sein, da diese selbst ja nicht unmittelbar Aufgaben nach dem SAG erfüllen. Zum anderen sollte aus unserer Sicht für solche Konstellationen **§ 6 Abs. 2 dahingehend ergänzt werden, dass bei einer Weitergabe von entsprechend vertraulichen Informationen gerade durch "Experten" in jedem Fall gewährleistet werden muss, dass auch der Empfänger seinerseits einer entsprechenden Verschwiegenheitspflicht unterliegt.**

### **4. § 12 SAG-RegE (Sanierungsplanung)**

In § 12 Abs. 1 und Abs. 3 sollte klargestellt werden, dass Institute nach Aufforderung durch die Aufsichtsbehörde **innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten einen Sanierungsplan zu erstellen** und nicht wie in Abs. 3 Satz 1 vorgesehen „vorzulegen“ haben. Aus dem derzeitigen Gesetzwortlaut könnte eine Pflicht zur Planerstellung bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2015 abgeleitet werden.

### **5. § 13 SAG-RegE (Ausgestaltung von Sanierungsplänen)**

Nach **§ 13 Abs. 7** kann die Aufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Abwicklungsbehörde verlangen, dass das Institut eine zentrale Datenbank errichtet, in der es detaillierte Aufzeichnungen über Finanzkontrakte bereithält. Wir meinen, dass das Gesetz mit dieser Anforderung, die für die Institute mit erheblichem Aufwand verbunden ist, über das Erforderliche hinausgeht.

Hinzu tritt, dass die Errichtung einer zentralen Datenbank im Einklang mit datenschutzrechtlichen Vorgaben stehen muss. Dies kann insbesondere dann auf Hindernisse stoßen, wenn Daten aus Drittstaaten mit einbezogen werden müssen.

Zumindest sollte **klargestellt werden, dass es sich hierbei um eine oder mehrere zentrale Datenbanken handeln kann. Auch sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die vorzuhaltenden Details durch Rechtsverordnung näher zu bestimmen. Entsprechend wäre auch die Vorgabe des § 43 (Zentrale Verwahrung und Verwaltung von Verträgen) anzupassen.** Hiernach kann die Abwicklungsbehörde verlangen, dass das Institut eine zentrale Datenbank errichtet in der es detaillierte Aufzeichnungen über Finanzkontrakte bereithält.

#### **6. § 14 SAG-RegE (Besondere Anforderungen an die Ausgestaltung von Gruppen-sanierungsplänen; Einzelsanierungsplan)**

In **§ 14 Abs. 3** ist vorgesehen, dass die Aufsichtsbehörde die Erstellung eines Einzelsanierungsplans in Bezug auf ein inländisches "potentiell systemgefährdendes" Institut verlangen kann, das nachgeordnetes Unternehmen eines EU-Mutterunternehmens in einem anderen Mitgliedstaat ist. Weiter heißt es, dass in diesem Fall das übergeordnete Unternehmen den Sanierungsplan unter Einhaltung der Anforderungen gemäß §§ 13 und 14 erstellt. Nachdem sich in dieser Konstellation das übergeordnete Unternehmen in einem anderen EU-Mitgliedstaat befindet, erscheint es zweifelhaft, ob nach § 14 Abs. 3 Satz 2 rechtliche Pflichten für ein Kreditinstitut begründet werden können, das seinen Sitz nicht im Geltungsbereich des SAG hat. Vor diesem Hintergrund sollte die **Regelung kritisch überprüft werden.**

#### **7. § 19 SAG-RegE (Vereinfachte Anforderungen; Verordnungsermächtigung)**

Bei der Umsetzung von Art. 4 BRRD (Vereinfachte Anforderungen für bestimmte Institute) sollte sichergestellt werden, dass insbesondere kleinere und mittlere Privatbanken, die nicht in Verbänden zusammengeschlossen sind und daher nicht wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken von der Sanierungsplanung grundsätzlich befreit werden können (§ 20 SAG-RegE), nicht mit überzogenen Anforderungen an die Sanierungsplanung konfrontiert werden. Bei der Festlegung der vereinfachten Anforderungen sollte entsprechend Art. 4 Abs. 1 BRRD in **§ 19 Abs. 2 Nr. 2** auch darauf abgestellt werden, ob eine Abwicklung in einem Insolvenzverfahren **erhebliche nachteilige Auswirkungen** haben kann.

#### **8. § 20 SAG-RegE (Befreiung von Instituten, die institutsbezogenen Sicherungssystemen angehören)**

Kritisch hinterfragt werden sollte die in **§ 20 Abs. 1** für Institute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören, vorgesehene Möglichkeit, diese von den Anforderungen der Sanierungsplanung freizustellen und die Aufgabe dem institutsbezogenen Sicherungssystem zu

übertragen. Fraglich ist, ob ein Institutssicherungssystem angesichts der Vielzahl der hierfür in Betracht kommenden Institute der gesetzlichen Aufgabe nachkommen könnte, anstelle der Geschäftsführung des betreffenden Instituts einen institutsindividuellen Sanierungsplan zu erstellen, zu implementieren, zu überwachen und im Krisenfall umzusetzen. Hinzu tritt, dass diesen Instituten gegenüber mittelständischen Privatbanken, die eigenverantwortlich den Anforderungen an die Sanierungsplanung nachkommen zu müssen, ein **sachlich nicht gerechtfertigter Wettbewerbsvorteil** eingeräumt werden würde.

Soll die Mitgliedschaft zu einem institutsbezogenen Sicherungssystem als „risikomindernd“ eingestuft werden, erscheint es ausreichend, dies – wie auch in § 19 Abs. 2 Nr. 1 vorgesehen – bei den „vereinfachten Anforderungen“ zu berücksichtigen. Die bloße Mitgliedschaft zu einem Institutssicherungssystem sollte jedoch hierfür nicht ausreichen. Zu berücksichtigen bzw. zu prüfen wäre in jedem Einzelfall, ob ein Institut so groß ist, dass es das Institutssicherungssystem an seine Leistungsgrenzen bringen kann.

Falls eine Befreiung auf Einzelinstitutsebene für Sparkassen und Volksbanken dennoch gewährt wird, wäre es sachgerecht, dass **der jeweilige Verbund bzw. Sicherungssystem einen Sanierungsplan auf konsolidierter Ebene – und darauf aufbauend – die Abwicklungsbehörden einen Abwicklungsplan erstellen sollten**. Diese Betrachtungsebene würde der wirtschaftlichen Logik der Nullgewichtung von Intragruppenforderungen der Verbünde/Sicherungssysteme folgen, da die Institute in den kreditwirtschaftlichen Verbänden in Krisenfällen gegenseitig füreinander eintreten. Eine generelle Ausnahme von der Sanierungs- und Abwicklungsplanung würde den Anforderungen an ein gruppenähnliches Konstrukt nicht gerecht werden. In einem solchen Fall wäre konsequenterweise die Freistellung von verbundsinternen Forderungen von der Eigenkapitalunterlegung gemäß § 2a KWG zu hinterfragen.

Die Anforderung an den institutsspezifischen Mindestbetrag berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten (MREL) wäre ebenfalls auf übergeordneter Ebene zu erfüllen. Hierdurch wird insbesondere das Risiko minimiert, dass Einzelinstitute eines Verbunds/Sicherungssystems gegenseitig MREL-fähige Verbindlichkeiten aufbauen, welche jedoch wirtschaftlich als gruppeninterne Verbindlichkeiten zu bewerten sind und damit nicht anrechenbar wären.

## **9. § 23 SAG-RegE (Zulässigkeit und Inhalt einer Vereinbarung über gruppeninterne finanzielle Unterstützung)**

a) Bei **§ 23 Abs. 13** wäre bei der Aufzählung der Möglichkeiten der Gewährung **gruppeninterner finanzieller Unterstützung um die "Schuldübernahme" zu ergänzen**. Es könnten durchaus Situationen auftreten, in denen es sowohl für das anbietende wie auch für das empfangende Kreditinstitut sachgerechter ist, dass das die Unterstützung gewährende Institut bestimmte Verbindlichkeiten und Risiken auf das eigene Buch nimmt und damit das

empfangende Institut entlastet, als lediglich hierfür Personalsicherheiten oder "Cash Cover" zur Verfügung zu stellen.

b) § 23 enthält keinerlei Regelung, wie das Rechtsverhältnis zu allgemeinen gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere dem **Kapitalerhaltungsrecht** gem. §§ 30 ff. GmbHG, § 57 AktG ausgestaltet sein soll. Hier wäre zumindest eine **Klarstellung sinnvoll, ob § 19 insofern „lex specialis“ ist oder ob ergänzend auch die Kapitalerhaltungsbestimmungen des nationalen Gesellschaftsrechts zu beachten sind.**

#### **10. § 30 SAG-RegE (Voraussetzungen für die Gewährung gruppeninterner finanzieller Unterstützung)**

Nach **§ 30 Abs. 1 Nr. 5** dürfte die Gewährung der finanziellen Unterstützung die Liquidität des gewährenden Instituts **nicht "beeinträchtigen"**. Hier sollte ein **"Wesentlichkeitskriterium"** ergänzt werden, denn eine gewisse "Beeinträchtigung" dürfte wohl nahezu bei jeder finanziellen Unterstützung, die zumindest einen maßgeblichen Beitrag leisten soll, vorliegen.

#### **11. § 43 SAG-RegE (Zentrale Verwahrung und Verwaltung von Verträgen)**

a) Entgegen der Entwurfsbegründung lässt sich die **weitgehende Regelung des § 43 nicht auf Art. 71 Abs. 7 BRRD stützen**. Hiernach kann von Instituten lediglich die Führung von detaillierten Aufzeichnungen über Verträge verlangt werden. Hinzu tritt, dass eine zentrale Verwaltung aller Verträge einer Institutsgruppe operativ wie rechtlich nicht umsetzbar ist. Rechtlich ist eine Weitergabe von Verträgen, insbesondere von ausländischen Tochtergesellschaften bzw. Beteiligungen, an die Muttergesellschaft, kritisch bzw. in Teilen unmöglich (Daten-/ Verbraucherschutz). Dem Wortlaut folgend müsste jeder Vertrag über die Eröffnung eines Giro- bzw. Sparkontos oder die Vergabe eines Konsumentenkredits einer Institutsgruppe in einem zentralen System hinterlegt werden. Die Notwendigkeit dieser Anforderungen zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit erschließt sich aus Institutsicht nicht.

b) Sollte ungeachtet dessen an der Regelung festgehalten werden, sollte sich die **zentrale Sammlung auf die wesentlichen Finanzkontrakte einer Institutsgruppe begrenzen**. Der Begriff „Finanzkontrakte“ anstelle des Begriffs „Verträge“ ist zu wählen, da ein Vergleich mit anderen Sprachfassungen von Art. 71 Abs. 7 BRRD (z. B. Englisch, Französisch und Italienisch) zeigt, dass bei der deutschen Sprachfassung ein Übersetzungsfehler vorliegt: Nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers soll eine Verwahrungspflicht nicht für alle Verträge, sondern nur für Finanzkontrakte angeordnet werden. Die Abgrenzung der Wesentlichkeit könnte im Rahmen der Abwicklungsplanung zwischen der Abwicklungsbehörde und dem Institut abgestimmt werden. Dabei sind materielle (z. B. Kreditvolumen eines Vertrags) als auch formelle (Kündigungsklauseln für Kontrahenten) Kriterien zu berücksichtigen. Die Art der wesentlichen Verträge wird sich je nach Geschäftsmodell eines Instituts auch stark voneinander unterscheiden. **Wird eine zentrale**

**Verwahrung von Verträgen bzw. Finanzkontrakten angeordnet, sollte dies im europäischen Binnenmarkt auch durch ein Institut mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat möglich sein.**

## **12. § 49 SAG-RegE (Institutsspezifischer Mindestbestbetrag berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten)**

a) Bei der Berechnung der auf Verlangen der Abwicklungsbehörde vorzuhaltenden berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten finden Verbindlichkeiten aus Derivaten nach **§ 49 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Nr. 5** nur bei der Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten Berücksichtigung. Dabei werden Saldierungs- bzw. Aufrechnungsvereinbarungen in voller Höhe anerkannt. In **Abs. 1 Satz 3** sollte klargestellt werden, dass Verbindlichkeiten aus Derivaten insgesamt, d.h., auch bei der Ermittlung der Gesamtverbindlichkeiten unberücksichtigt bleiben. Da die BRRD dies bislang nicht vorsieht (Artikel 45 Abs. 1 BRRD), sollten die **laufenden Verhandlungen auf Ebene des Financial Stability Boards (FSB) genutzt werden, diese notwendige Korrektur vorzunehmen.**

b) Nach **§ 49 Abs. 2 Nr. 5** können Verbindlichkeiten, die aus einem Derivat resultieren, nicht auf den Mindestbetrag angerechnet werden. Die Frage ist, ob dieses Anrechnungsverbot auch für Derivate gelten soll, die aufgrund vertraglicher Abrede (z.B. eines außergerichtlichen Vergleichs) beendet und durch einen von dem Institut geschuldeten Ausgleichsbetrag ersetzt wurden. Unterstellt, die Voraussetzungen des Abs. 2 wären im Übrigen erfüllt, soll diese Forderung von der Anrechnung ausgenommen werden? Es spricht viel dafür, den Ursprung der Forderung nicht mehr auf das Derivat zurückzuführen, sondern auf die separate vertragliche Abrede.

Schließlich möchten wir an dieser Stelle auf die in Art. 55 Abs. 1 Satz 2 BRRD vorgesehene Regelung hinweisen, wonach eine **vertragliche Anerkennungsklausel** für eine etwaige Gläubigerbeteiligung dann nicht notwendig ist, wenn eine bindende zwischenstaatliche Vereinbarung besteht. Eine solche Anerkennungsklausel ist in manchen Bankprodukten in Märkten außerhalb der EU nicht durchsetzbar. Mit diesem Erfordernis würden bereits heute schon – also ohne krisenhafte Zuspitzungen für ein Institut – wesentliche Geschäftsfelder von Bankkunden außerhalb der EU unter Druck gesetzt. Kunden von deutschen Kreditinstituten zum Beispiel in den USA und in Asien würden zu Wettbewerbern ausweichen, statt eine entsprechende Klausel zu akzeptieren. **Im Sinne eines fairen Wettbewerbs regen wird daher an, zeitnah zwischenstaatliche Verträge zur Anerkennung einer Gläubigerbeteiligung aufzunehmen.**

c) Nach **§ 49 Abs. 3** kann die Abwicklungsbehörde bei Verbindlichkeiten, die dem Recht eines Drittlandes unterliegen, den Nachweis verlangen, dass die Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung (Bail-in) auf diese Verbindlichkeit nach dem Rechts des Drittlandes

anerkannt würde. **Es sollte klargestellt werden, wie das Institut diesen Nachweis zu erbringen hat.** Denkbar wären vom Institut bereitgestellte schriftliche Rechtsgutachten, wobei diese Gutachten auch von der unabhängigen Rechtsabteilung des Instituts erstellt werden können sollten (siehe auch § 55 Abs. 2). Die in Satz 2 angekündigte Sanktion (dass die Verbindlichkeit nicht als berücksichtigungsfähig anerkannt werden kann) läuft bei Derivaten ins Leere, da diese bereits nach Abs. 1 nicht berücksichtigungsfähig sind. **Derivate sollten daher von der Nachweispflicht ausgenommen werden.**

d) **§ 49 Abs. 4 Nrn. 2 und 3** definieren als Zielvorgabe für den institutsspezifischen Mindestbetrag eine harte Eigenkapitalquote die erforderlich wäre, um ein „ausreichendes Marktvertrauen in das Institut“ sicherzustellen. Es wäre wünschenswert, **wenn der unbestimmte Begriff des Marktvertrauens bzw. die für seine Auslegung relevanten Parameter durch Verordnung näher bestimmt würden**, so dass eine einheitliche Anwendung in der Praxis sichergestellt ist. Zu berücksichtigen ist, dass das Institut zu dem für das Marktvertrauen maßgeblichen Zeitpunkt bereits durch das Instrument der Gläubigerbeteiligung von Verbindlichkeiten befreit wurde und nur noch kritische Funktionen und wesentliche Geschäftsaktivitäten umfasst. Dies sollte die Vermutung rechtfertigen, dass das Marktvertrauen grundsätzlich gegeben ist. Darüber hinaus sollte geprüft und im Zweifel verneint werden, ob die in §§ 10c, 10d und 10e KWG geforderten Kapitalpuffer bereits für den Zeitpunkt unmittelbar nach dem Sanierungswochenende vorzuhalten sind. Zumindest der antizyklische Kapitalpuffer scheint verzichtbar.

e) In **§ 49 Abs. 6** werden die Abwicklungsplanung und die Festlegung der MREL-Quote zeitlich und inhaltlich miteinander verknüpft. Somit ist der Mindestbetrag je Institut erst nach Erstellung der Abwicklungspläne durch die Aufsicht bestimmbar. Da die Abwicklungspläne, auch für die systemrelevanten Häuser in Deutschland, voraussichtlich sequenziell erstellt werden tritt bei sofortiger Anwendung je Institut eine Wettbewerbsverzerrung ein. **Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollte der Zeitpunkt der Einhaltung des Mindestbetrags für alle systemrelevanten Institute identisch sein.**

f) Der anrechenbare Mindestbetrag aus Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten auf Gruppenebene muss den anrechenbaren Mindestbetrag des Einzelinstituts vollständig berücksichtigen. Dies umfasst auch das auf Minderheitsanteile entfallende Eigenkapital von vollkonsolidierten Gesellschaften, da deren Gesamtpassiva ebenfalls voll konsolidiert werden. Um eine zu hohe Anrechnung auf Gruppenebene zu vermeiden, sollte der **Betrag des auf Gruppenebene anrechenbaren Mindestbetrags der Tochtergesellschaft** limitiert werden, z. B. auf den Betrag auf Stand-Alone Basis. Durch diese Anrechnung wird eine proportionale Behandlung von Gesamtverbindlichkeiten und Eigenkapital der Tochtergesellschaft erzielt.

Diese Regulierung ist insbesondere für Institute notwendig, die in mehreren Rechtsformen operieren müssen, insbesondere falls die Trennung in unterschiedliche Rechtsträger aus aufsichtsrechtlichen Vorgaben (Abbau von Abwicklungshindernissen, Trennbanken) resultiert.

### **13. § 55 SAG-RegE (Vertragliche Anerkennung des Instruments der Gläubigerbeteiligung und des Instruments der Beteiligung der Inhaber relevanter Kapitalinstrumente in Drittstaaten)**

a) Es ist nicht ersichtlich, warum nach **§ 55 Abs. 2** ein Institut auf Verlangen der Abwicklungsbehörde stets ein Rechtsgutachten vorlegen soll. **Soweit eine Vertragspartei der Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung auf eine Verbindlichkeit zugestimmt hat, muss die Pflicht zur Vorlage von Rechtsgutachten entfallen. Gleiches gilt in den Fällen, in denen ein Drittland die Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung völkerrechtlich verbindlich anerkannt hat.** Bestehen Zweifel, ob die Anerkennung wirksam ist und innerhalb des Drittstaates durch entsprechende Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften sichergestellt ist, sollte dies die Aufsichtsbehörde klären (eine entsprechende Bewertung der Gleichwertigkeit von Rechtssystemen wird von den Aufsichtsbehörden oder von der Europäischen Kommission auch im anderen Zusammenhang erwartet).

Darüber hinaus weist § 55 SAG den Rechtsgutachten eine Bedeutung zu, die sie nicht erfüllen können. Die Durchsetzbarkeit eines Bail-in wird durch ein Rechtsgutachten nicht erhöht. **Es sollte daher generell auf die Vorlage von Gutachten verzichtet werden.** Sinnvoll erscheinen sie nur im Kontext des § 49, namentlich für die Prognose, ob die berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten zukünftig für ein Bail-in genutzt werden können und deshalb auf den Mindestbetrag angerechnet werden dürfen. Wo eine Anrechnung auf den Mindestbetrag nicht möglich ist (wie bei Derivaten), sollte jedoch davon Abstand genommen werden, Gutachten zu verlangen. **Hilfsweise: Es sollte klargestellt werden, dass das auf Verlangen der Abwicklungsbehörde vorzulegende Rechtsgutachten auch von der unabhängigen Rechtsabteilung des Instituts erstellt werden kann.**

b) **§ 55 Abs. 3 Nr. 3** nimmt dem Recht eines Drittlandes unterliegende Verbindlichkeiten, die bereits vor dem Inkrafttreten des SAG begründet wurden, von der Pflicht zur Aufnahme einer Anerkennungsklausel aus. Da der Zweck der Ausnahme ist, umfangreiche Neuverhandlungen mit Vertragsparteien zu vermeiden, sollte die **Ausnahme auch für bestehende Rahmenverträge für Derivate gelten, durch die die einheitliche Ausgleichsforderung begründet wird.** Zumindest sollte die Verpflichtung nur für das Neugeschäft gelten, bei dem die Parteien entsprechende Klauseln durch die Preisgestaltung berücksichtigen und einen neuen Rahmenvertrag für das Neugeschäft abschließen können.

### **14. § 56 SAG-RegE (Beseitigung der verfahrenstechnischen Hindernisse für das Instrument der Gläubigerbeteiligung)**

a) Nach **§ 56 Absatz 1** kann die Abwicklungsbehörde verlangen, dass Institute jederzeit in ausreichendem Umfang genehmigtes Kapital vorhalten müssen, um die praktische Durchführbarkeit der Umwandlung von Verbindlichkeiten in hartes Kernkapital zu gewährleisten. In

diesem Zusammenhang soll nach § 56 Abs. 1 Satz 2 jedoch nur bei Kreditinstituten in der Rechtsform der GmbH die Beschränkung auf die Hälfte des zur Zeit der Ermächtigung bestehenden Grundkapitals (§ 55a Abs. 1 Satz 2 GmbHG) nicht gelten. **Entsprechend der Entwurfsbegründung zu § 56 sollte das gleiche für Kreditinstitute in der Rechtsform der AG gelten: § 56 Abs. 1 Satz 2 ist daher auch auf § 202 Abs. 3 Satz 1 AktG zu erstrecken.**

#### **15. § 67 SAG-RegE (Abwicklungsziele; Systemgefährdung)**

In § 55 Abs. 1 Nr. 2 ist festgelegt, dass die Durchführung einer Abwicklungsmaßnahme zur Erreichung der Abwicklungsziele erforderlich sein muss. Nach **§ 67 Abs. 1 Nr. 2** zählt neben der Abwendung einer Systemgefährdung auch der "Schutz öffentlicher Mittel" zu den Abwicklungszielen. Dies erfolgt offensichtlich in Umsetzung der BRRD. Allerdings bleibt hier weitgehend unklar, was "**öffentliche Mittel**" in diesem Sinne darstellen.

Handelt es sich bei "üblichen" Refinanzierungsmitteln beispielsweise der EZB bereits um "öffentliche Mittel"? Oder handelt es sich bei Refinanzierungskrediten der KfW um "öffentliche Mittel" (etwa aus regionalen Förderprogrammen)? Handelt es sich bei Garantien öffentlich rechtlicher Bürgschaftsbanken um "öffentliche Mittel"? Dass tatsächlich im Rahmen einer Sanierungs- oder Abwicklungsplanung nicht auf die Gewährung von **zusätzlichen öffentlichen Sanierungsbeihilfen** abgestellt werden darf, wird an verschiedenen Stellen des Gesetzes wiederholt betont. Wenn generell den öffentlichen Mitteln ein Vorrang gegenüber allen anderen Gläubigerinteressen eingeräumt werden soll, **sollte zumindest präzisiert werden, was "öffentliche Mittel" in diesem Sinne darstellen.** Zumal hiernach im Umkehrschluss zu § 68 Abs. 1 Nr. 3 sogar eine "Vernichtung von Werten", die zur Erreichung des Abwicklungszieles "Schutz öffentlicher Mittel" erforderlich wäre, durchaus zulässig wäre.

#### **16. § 69 SAG-RegE (Bewertung; gerichtliche Überprüfung)**

In **§ 69 Abs. 1 Nr. 1** ist vorgesehen, dass die Abwicklungsbehörde vor Erlass einer Abwicklungsanordnung sicherzustellen hat, dass "eine **angemessene und vorsichtige Bewertung** der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten des Instituts [...] durch einen unabhängigen, sachverständigen Prüfer vorgenommen wird". Was in diesem Zusammenhang eine "vorsichtige" Bewertung von Vermögenswerten darstellen soll, bleibt weitgehend ungeklärt. Auch die Hauptfrage, ob der unabhängige Sachverständige bei dieser Bewertung auf Fortführungs- oder Zerschlagungswerte abzustellen hätte, bleibt unbeantwortet. Sinnvoll dürfte es hier wohl sein, Rückgriff auf die Bewertungsgrundsätze zu nehmen, die für die Erstellung eines Überschuldungsstatus' im Sinne von § 19 Abs. 2 InsO herangezogen werden, welche hierbei im Wesentlichen auf die Dichotomie von **Fortführungs- und Zerschlagungswerten** zurückgreift. Dem Maßstab der "vorsichtigen" Bewertung von Vermögenswerten (gilt hier die "größtmögliche" Vorsicht oder die im Bankengeschäft übliche Vorsicht oder die allgemeine kaufmännische

Vorsicht?) wäre wohl "nach unten" keine Grenzen gesetzt. Auch in § 72 Abs. 1 findet sich in diesem Zusammenhang erneut die gesetzliche Vorgabe, dass sich die Bewertung auf "vorsichtige Annahmen" zu stützen hätte.

### **17. § 70 SAG-RegE (Sachverständiger Prüfer)**

Die Bestellung des unabhängigen Prüfers durch das zuständige Landgericht nach **§ 70 Abs. 2 darf keine Öffentlichkeitswirksamkeit entfalten**. Ab dem Zeitpunkt der Publikation der Bestellung werden die Kontrahenten, unabhängig vom Ausgang der Prüfung, die Abwicklung eines Instituts antizipieren. Dies würde sehr wahrscheinlich zu einem sofortigen Verlust des Zugangs zum Geld- und Kapitalmarkt sowie zu kundeninduzierten Abflüssen führen und würde die Bestandskrise des Instituts verschärfen.

### **18. § 73 SAG-RegE (Umfang der Bewertung; Prüfbericht und ergänzende Bestandteile)**

Nach **§ 73 Abs. 2 Nr. 2** soll der Prüfbericht u.a. durch eine "**Analyse und Schätzung des Buchwerts**" der Vermögenswerte des Kreditinstituts ergänzt werden. Zum einen stellt sich hier bereits die Frage, wieso der "Buchwert" von Vermögenswerten zu schätzen wäre? Dieser sollte sich typischerweise aus dem Jahresabschluss ergeben. Zum anderen dürfte üblicherweise der "Buchwert" für eine Abwicklungsprüfung eher von deutlich untergeordneter Relevanz sein. Hier sollte auf den – aus dem EU-Beihilferecht kommenden und etablierten – Begriff des „**tatsächlichen wirtschaftlichen Marktwerts**“ abgestellt werden – ggf. wiederum in Abhängigkeit von der Annahme eines Fortführungs- oder eines Zerschlagungsszenarios.

### **19. § 85 SAG-RegE (Streichung des Gesamtbetrages variabler Vergütung)**

**§ 85 Abs. 1** lässt die Frage, offen, wie sich die Kappung oder Streichung des Gesamtbetrages der variablen Vergütung durchsetzen lässt, wenn das Institut zur Zahlung variabler Vergütungen an einzelne Mitarbeiter durch vertragliche Zusagen gebunden ist. Der richtige Ansatz wäre das Instrument der Gläubigerbeteiligung nach den §§ 89 ff., bei dem man es auch belassen sollte. Auch vor dem Hintergrund der ohnehin bereits bestehenden detaillierten Anforderungen an die Ausgestaltung von Vergütungssystemen nach der Institutsvergütungsverordnung sollte § 85 Abs. 1 **gestrichen werden**.

### **20. § 93 SAG-RegE (Berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten)**

Nach **§ 93 Abs. 1** ist das Instrument der Gläubigerbeteiligung auf Verbindlichkeiten aus Derivaten nur nach deren Glattstellung anwendbar. Der Begriff „Glattstellung“ ist nicht definiert. Der nachfolgende Abs. 2 spricht von „kündigen und glattstellen“. **Da der Begriff „Glattstellung“ in der Praxis eine bestimmte Bedeutung hat (im Sinne von „durch ein spiegelbildliches Gegengeschäft wirtschaftlich aufheben“), sollte er vermieden und im**

**Sinne einer konsistenten Formulierung an die 'netting' bzw. 'close-out'-Definitionen aus § 2 Abs. 3 Nr. 42 anknüpfen.**

## **Zu Artikel 2 : Änderungen des Kreditwesengesetzes**

### **1. § 46 KWG (Maßnahmen bei Gefahr)**

a) **Das Nebeneinander von SAG und § 46 KWG sollte vom Gesetzgeber klar geregelt werden:** § 46 KWG knüpft an die konkrete Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen eines Institutes gegenüber seinen Gläubigern und erlaubt ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde. Die in § 63 Abs. 1 SAG definierte Bestandsgefahr lässt Maßnahmen der Abwicklungsbehörde zu, wenn das Institut zahlungsunfähig wird oder objektive Anhaltspunkte für die Zahlungsunfähigkeit vorliegen. Sinnvoll wäre es, das Instrumentarium des § 46 KWG erst zu eröffnen, wenn und soweit eine Systemgefährdung im Sinne des § 67 Abs. 2 SAG nicht oder nicht mehr vorliegt (und Abwicklungsmaßnahmen nach dem SAG für die Erreichung des Abwicklungsziels nicht mehr erforderlich sind).

Vor diesem Hintergrund sollte das nach **§ 46 Abs. 1 Nr. 4 KWG verhängte Veräußerungs- und Zahlungsverbot aufgehoben oder mit § 82 SAG synchronisiert werden.** Es sollte keinesfalls möglich sein, die im Interesse der Gläubiger vorgesehene kurze Frist durch eine gleichzeitige Anordnung des Moratoriums nach § 46 Abs. Nr. 4 KWG zu verlängern.

Darüber hinaus sollte in **§ 46 Abs. 1 Nr. 4 KWG** mit der jüngeren BGH-Rechtsprechung (WM 2013, 742, 748) **klargestellt werden, dass das Zahlungsverbot kein der Aufrechnung entgegenstehendes Leistungshindernis begründet.**

b) Auch erachten wir eine Klarstellung in **§ 46 Abs. 2 Satz 7 KWG** angezeigt, die die Schuldumwandlungs- und Aufrechnungsvereinbarungen den von der InsO geschützten Systemen gleichstellt.

### **2. § 64s KWG (Übergangsvorschrift zum Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten)**

**In § 64s Abs. 2 sollte die Zahl „2015“ durch „2018“ und die Zahl „2016“ durch „2019“ ersetzt werden.** Die Verschiebung der Anwendbarkeit der mit dem Trennbankengesetz eingefügten Vorschriften in §§ 3 Abs. 2 bis 4 und § 25f KWG ist erforderlich, um der Diskussion über eine europäische Verordnung über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union (KOM(2014) 43 endg. vom 29. Januar 2014) angemessene Rechnung zu tragen. So hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag (BR-Drucks. 45/14 [B]) angemahnt, dass die deutschen Regelungen zur Abschirmung von Risiken und die vorgeschlagene EU-Bestimmung im Interesse der Rechts- und

Planungssicherheit für die betroffenen Institute auch hinsichtlich ihres Inkrafttretens aufeinander abgestimmt werden sollten. Der Kommissionsvorschlag basiert wesentlich auf dem so genannten Liikanen-Bericht, dessen Vorschläge durch die vorstehend genannten Vorschriften des Trennbankengesetzes bereits teilweise umgesetzt wurden. Die für 2015 bzw. 2016 vorgesehene Anwendbarkeit des Trennbankengesetzes würde die deutschen Kreditinstitute zu Umstrukturierungen zwingen die, je nach Ausgang der europäischen Diskussion, nach Inkrafttreten der europäischen Regelung wieder ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden müssten.

### **Zu Artikel 3: Änderungen des Restrukturierungsfondsgesetzes**

#### **1. Beitragserhebung ab 1. Januar 2016**

Im Hinblick auf die Ablösung des **Restrukturierungsfonds sowie der nationalen Fonds der übrigen am einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism - SRM) teilnehmenden Mitgliedstaaten durch einen einheitlichen Abwicklungsfonds zum 1. Januar 2016 besteht weitergehender Regelungsbedarf**: So wäre z. B. aufgrund des Auseinanderfallens des Kreises der beitragspflichtigen Unternehmen nach der BRRD und der SRM-VO klarzustellen, dass kleine, nicht zu einer signifikanten Gruppe zählende Wertpapierfirmen weiterhin Beiträge an den insoweit fortbestehenden Restrukturierungsfonds und alle übrigen beitragspflichtigen Institute ab dem 1. Januar 2016 an den einheitlichen Abwicklungsfonds zu entrichten haben. Entsprechend der in Art. 70 Abs. 5 SRM-VO eröffneten Möglichkeit sollten die bis 2014 angesammelten Mittel des Restrukturierungsfonds zur Entlastung der Institute genutzt werden, die Beiträge an den einheitlichen Abwicklungsfonds zu entrichten haben.

#### **2. Steuerliche Behandlung der Bankenabgabe**

Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen muss sichergestellt sein, dass **Beiträge zum Fonds steuerlich EU-weit einheitlich behandelt werden**. Steuersystematisch stellen Beiträge zum Fonds betrieblichen Aufwand dar. Dies sowie den Umstand, dass eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten bereits angekündigt haben, die Abgabe als abzugsfähig einzustufen, gilt es zu berücksichtigen. Die steuerliche Gleichbehandlung zwischen den europäischen Ländern ist zwingend erforderlich, da sonst eine Level-Playing-Field nicht gewährleistet wird. Dies ist insbesondere geboten, weil große und EU-weit tätige Kreditinstitute sonst in Teilen einen strukturellen Wettbewerbsnachteil erleiden würden.

#### **3. Behandlung von Derivaten bei der Beitragsbemessung**

Darüber hinaus besteht mit Blick auf die Beitragserhebung eine **unterschiedliche bilanzielle Behandlung von Derivaten nach nationalen Regeln zur Rechnungslegung**, die es dringend abzustellen gilt: Diese Ungleichbehandlung geht auf die unterschiedliche Definition von

Verbindlichkeiten nach HGB bzw. IFRS zurück: Das für deutsche Kreditinstitute geltende HGB verlangt hier die Berücksichtigung des Marktwerts von Derivaten, wohingegen nach IFRS der Derivatehandel nicht in der Bilanz ausgewiesen wird. Dies führt für deutsche Kreditinstitute zu einer nicht hinnehmbaren Erhöhung der Bilanzsumme und infolge der Bankengabe gegenüber Instituten, die wie zum Beispiel in Frankreich und Italien Derivate nicht berücksichtigen müssen.

#### **4. § 2 RStruktFG (Beitragspflichtige Institute)**

a) In den **Kreis der beitragspflichtigen Institute** sollten entsprechend der Vorgabe des Art. 103 Abs. 1 der Abwicklungsrichtlinie auch **Zweigstellen von Instituten, die außerhalb der Union niedergelassen sind, mit einbezogen werden.**

b) Der Beitrag ist von Instituten zu leisten, die am 1. Januar des Beitragsjahres eine Erlaubnis nach dem Kreditwesengesetz besitzen (**§ 2 Abs. Nr. 3**). Da die Beitragspflicht erst nach Ablauf des Kalenderjahres erlischt und keine Beitragsminderung eintritt, falls die Erlaubnis bereits vor Ablauf des Kalenderjahres abgegeben wird, liegt gem. IFRIC 21 ein „verpflichtendes Ereignis“ bereits am 1. Januar vor. Folglich besteht eine vollständige Passivierungspflicht im ersten Quartal. Dem gegenüber steht die bisherige Praxis der Institute, den Aufwand über das Geschäftsjahr linear zu verteilen. Dies halten wir weiterhin für sachgerechter, da der Jahresbeitrag wirtschaftlich an die unterjährige Tätigkeit als Kreditinstitut gem. KWG anknüpft und damit implizit eine zeitanteilige wirtschaftliche Verursachung angenommen werden sollte.

#### **5. § 12a RStruktFG (Zielausstattung des Restrukturierungsfonds)**

Die aktuelle Formulierung des § 12a führt nach unserer Auffassung, entgegen der Formulierung in der Gesetzesbegründung, nicht zu einer GuV-Neutralität und damit nicht zu einer Erleichterung bzw. Entlastung.

§ 12a RstruktFG sollte daher dahingehend umformuliert werden, dass eine GuV-Neutralität sichergestellt bzw. das Off-Balance eine Eventualverbindlichkeit aufgezeigt werden kann. Essentiell wäre, dass man begründen kann, dass ein Nutzenabfluss nicht wahrscheinlich ist. Eine Formulierung könnte wie folgt lauten: "Die Anstalt gestattet, dass bis zu 30 Prozent des Jahresbeitrags eines Instituts in Form von in vollem Umfang abgesicherten Zahlungsansprüchen erbracht werden können. Zur Absicherung sind risikoarme Schuldtitel zu verwenden, die nicht durch Rechte Dritter belastet sind. Die Zahlungsansprüche werden erst fällig, wenn die Barmittel des Fonds im Bedarfsfall nicht ausreichend sind."

#### **6. § 12b RStruktFG (Jahresbeiträge)**

a) Dem verfassungsrechtlichen Gebot zur Vermeidung einer Überbelastung der Beitragspflichtigen sollte in Form einer Zumutbarkeits- und Belastungsobergrenze – wie bei der

derzeitigen Abgabe zum Restrukturierungsfonds vorgesehen – Rechnung getragen werden. Es reicht nicht aus, dass nach **§ 12b Abs. 2 Satz 2** lediglich die Konjunkturzyklusphase und die Auswirkungen, die pro-zyklische Beiträge auf die Finanzlage der beitragspflichtigen Institute haben können, berücksichtigt werden sollen.

b) **§ 12b Abs. 5** sollte konkreter gefasst werden, insbesondere hinsichtlich des Stichtags für die Ermittlung der Höhe der Passiva (Stichtag = Jahresabschluss der Gesellschaft) und des relevanten Rechnungslegungsstandards (HGB). Die Berechnung ist nur auf Basis HGB möglich, da die überwiegende Anzahl der Institute über keinen IFRS Abschluss verfügen. Selbst die Institute, die einen IFRS Konzernabschluss veröffentlichen, haben nicht vollumfänglich einen IFRS Abschluss für die Einzelinstitute. Darüber hinaus sollten Passiva, die kein systemisches Risiko verkörpern (z. B. Passiva für Förderkredite, Treuhandverbindlichkeiten, besicherte Verbindlichkeiten) von der Beitragsbemessung ausgenommen bzw. allenfalls mit einem verringerten Satz berücksichtigt werden. Eine Abgabe auf Verbindlichkeiten gegenüber Förderinstituten würde sogar den Fördergedanken konterkarieren.

#### **Zu Artikel 8: Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Abweichend von Artikel 130 Satz 3 BRRD sollen nach Art. 8 Abs. 2 die Vorschriften über die Gläubigerbeteiligung (Bail-in) bereits zum 1. Januar 2015 in Kraft treten. Wir treten sehr entschieden dafür ein, dass **die Bestimmungen zum Bail-in EU-weit gleichzeitig in Kraft treten**. So sieht auch die SRM-VO vor, dass die diesbezüglichen Bestimmungen der SRM-VO jedenfalls für die am einheitlichen Abwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten einheitlich ab dem **1. Januar 2016** zur Anwendung kommen (Art. 99 Abs. 2 SRM-VO).

Durch die nach Art. 8 Abs. 2 vorgesehene Vorziehung des Anwendungszeitpunkts um ein Jahr sind **erhebliche Wettbewerbsnachteile für sämtliche deutsche Kreditinstitute zu befürchten**. Investoren würden mit erhöhter Aufmerksamkeit das vorzeitige Inkrafttreten in Deutschland registrieren und für deren Refinanzierung entsprechende Preisaufschläge von deutschen Kreditinstituten verlangen. Dies würde zu einer wettbewerbsverzerrenden Verteuerung der Refinanzierung deutscher Kreditinstitute führen. Zudem stünde zu erwarten, dass die Verteuerung stärker ausfällt, als bei einem harmonisierten Inkrafttreten. Darüber hinaus wäre es nicht praktikabel, neue Anforderungen, wie z.B. Vertragsänderungen, bis zum 1. Januar 2015 umzusetzen.

Sofern an dem Erfordernis der Begutachtung von vertraglichen Vereinbarungen, die dem Recht eines Drittstaates unterliegen (§ 55 Abs. 2 SAG-RegE), festgehalten wird, erscheint uns die Frist, die den Instituten bleibt, um dies in der Praxis umzusetzen, zu kurz bemessen. Auch hier wäre den Instituten ein angemessener Implementierungszeitraum einzuräumen.

\* \* \* \* \*



Verband deutscher Pfandbriefbanken e.V., PF 64 01 36, 10047 Berlin, Germany

Frau  
Ingrid Arndt-Brauer  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Per Email!**

Berlin, 2. Oktober 2014  
Az.: 5.500/Dr. St/AD  
Tel. 030 20915-210

**PfandBG**

- Gesetzesentwurf vom 9. Juli 2014 zur Umsetzung der Richtlinie für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten
- Stellungnahme zur PfandBG-Novelle

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

im Juli hat die Bundesregierung dem Parlament einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Sanierungs- und Liquidations-Richtlinie zugeleitet, zu dem am 6.10.2014 eine Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages stattfinden wird. An dieser Anhörung werden die Unterzeichner teilnehmen. In diesem Gesetzespaket sind auch Änderungen des Pfandbriefgesetzes vorgesehen, zu denen wir uns hiermit kurz äußern möchten.

**I. Inhaltliche Änderungen**

**I.1. Art. 4 Nr. 6 lit. b) und lit. c) - § 19 Abs. 1 Nr. 4 PfandBG**

Die geplante Änderung sieht vor, dass die in § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 definierten Bonitätsanforderungen auch für Derivatepartner gelten, sofern es sich um Kreditinstitute handelt. Um der Bonitätsstufe 1 zugeordnet zu werden, müssen Kreditinstitute ein Rating von mindestens AA- aufweisen, für die Bonitätsstufe 2 wäre ein Rating von mindestens A- erforderlich.

Die Änderung würde jedoch zu einem Konflikt mit der Anforderung in § 8 Absatz 4 Satz 3 führen, wonach für die Löschung eines eingetragenen Derivats die Zustimmung des Derivatepartners erforderlich ist. Der Konflikt ergäbe sich, wenn ein Derivatepartner nach einer Ratingherabstufung die Bonitätsanforderung im Sinne des § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 nicht mehr erfüllt, der Derivatepartner aber einer Löschung des Derivats nicht zustimmt. Da bei einem Abschluss von Deckungsderivaten deren Besonderheiten (z.B. Absicherung des Anspruchs durch die hoch geratete Deckungsmasse) in der Konditionengestaltung berücksichtigt und deren Existenz für die Gesamtlaufzeit des Geschäfts unterstellt werden, ist zu erwarten, dass Derivatepartner in vielen Fällen einer Löschung aus dem Deckungsregister nicht zustimmen werden.

Sollte ein Derivatepartner einer Löschung zustimmen, könnte eine erzwungene Außerdeckungnahme zu steigenden (Zins- und Währungs-)Risiken führen, da die durch Derivate erreichte Risikoabschirmung zerstört werden würde. Somit kann die Regelung dem eigentlichen Ziel einer Risikoreduzierung zuwider laufen und die Risiken der Deckungsmasse gar erhöhen.

Ferner bestünde die Gefahr erheblicher Konzentrationsrisiken, da nur wenige Kreditinstitute über ein der Bonitätsstufe 1 entsprechendes Rating von mindestens AA-

verfügen. Eine Ausweitung durch die Allgemeinverfügung auf Bonitätsstufe 2 wäre nicht ausreichend. Zum einen soll sich die Allgemeinverfügung nur auf inländische Kreditinstitute erstrecken, so dass internationale Derivatepartner nicht erfasst wären. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass sich die Ratings vieler der als Derivatepartner in Frage kommenden inländischen Kreditinstitute verschlechtern und unter das für Bonitätsstufe 2 erforderliche Rating von A- fallen werden.

Zudem sollte berücksichtigt werden, dass bei Deckungsderivaten in der Regel Besicherungsanhänge Bestandteil der Rahmenverträge sind. Danach müssen Derivatepartner Sicherheiten an die Deckungsmasse liefern, sofern aus den Derivaten Verbindlichkeiten gegenüber der Pfandbriefbank entstehen. Insofern besteht bei Deckungsderivaten kein bzw. kaum ein Kreditrisiko, das durch Bonitätsanforderungen begrenzt werden müsste, sofern unter dem Rahmenvertrag ein Besicherungsanhang abgeschlossen wurde.

Vor diesem Hintergrund regen wir folgende Formulierung von Artikel 4 Nummer 6 lit. c) an:

„Folgende Sätze werden angefügt:

„§ 4 Absatz 1 Satz 4 bis 8 gilt entsprechend. Die Anforderungen gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 sowie § 4 Absatz 1 Satz 4 bis 8 im Hinblick auf die erforderlichen Bonitätsstufen gelten nicht für Derivategeschäfte im Sinne des § 4 Absatz 3 Satz 2, wenn unter dem Rahmenvertrag ein Besicherungsanhang abgeschlossen wurde.““

### **I.2. Art. 4 Nr. 3 lit. b) aa) - § 4 Abs. 1 PfandBG**

Für das Liquiditätsmanagement von Deckungsmassen ist es notwendig, dass auch Forderungen gegen Kreditinstitute in einem beschränkten Umfang deckungsfähig sind. Die EU-Verordnung 575/2013 (CRR) trägt dem Rechnung, indem die Anforderungen an eine privilegierte Eigenkapitalunterlegung von Covered Bonds in Artikel 129 Nummer 1c) die Deckungsfähigkeit solcher Forderungen vorsehen.

Die CRR unterscheidet dabei zwischen Forderungen mit einer Fälligkeit von bis zu 100 Tagen einerseits und längeren Fälligkeiten andererseits. Für kurze Fälligkeiten von bis zu 100 Tagen reicht die Einordnung des Kreditinstituts in die Bonitätsstufe 2. Für Forderungen mit einer Fälligkeit von über 100 Tagen räumt die CRR die Möglichkeit ein, dass die nationale Aufsichtsbehörde unter bestimmten Voraussetzungen die Deckungsfähigkeit von Forderungen gegen Kreditinstitute der Bonitätsstufe 2 genehmigen kann.

Die Möglichkeit der nach Fälligkeit differenzierenden Behandlung sollte im Pfandbriefgesetz genutzt und eine generelle Deckungsfähigkeit von Forderungen gegen Kreditinstitute der Bonitätsstufe 2 eingeführt werden, sofern diese eine Fälligkeit von bis zu 100 Tagen aufweisen.

Wir regen daher an, in § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 nach den Wörtern „der Bonitätsstufe 1“ die Wörter „bei Fälligkeiten von bis zu 100 Tagen ein der Bonitätsstufe 1 oder 2“ einzufügen.

### **I.3. Art. 4 Nr. 3 lit. b) bb) - § 4 Abs. 1 PfandBG**

Artikel 4 Nummer 3 lit. b) bb) enthält eine neue Regelung, wonach der nationalen Aufsicht die Möglichkeit zusteht, durch Allgemeinverfügung unter bestimmten Voraussetzungen die Deckungsfähigkeit von Forderungen gegen Kreditinstitute der Bonitätsstufe 2 zuzulassen. Um dem unter I.2. formulierten Vorschlag sowie der in der CRR verankerten Unterscheidung zwischen den Fälligkeiten Rechnung zu tragen, sollte sich diese Anordnungsermächtigung jedoch auf Forderungen gegen Kreditinstitute mit einer Fälligkeit von über 100 Tagen beschränken.

Wir regen daher an, in § 4 Absatz 1 Satz 4 nach dem Wort „Guthaben“ die Wörter „mit einer Fälligkeit von über 100 Tagen“ einzufügen.

Ferner sieht § 4 Absatz 1 Satz 8 vor, dass Forderungen gegen inländische Kreditinstitute der Bonitätsstufe 2 auch nach Aufhebung der Allgemeinverfügung bis zu ihrer ursprünglichen Fälligkeit zur Deckung verwendet werden dürfen.

Wir begrüßen diese Regelung grundsätzlich, da eine Verpflichtung zur sofortigen Außerdeckungnahme die Stabilität der Deckungsmassen gefährden könnte. Um möglichen Bedenken hinsichtlich der Qualität der Deckungsmassen zu begegnen, schlagen wir aber vor, die Regelung strenger zu fassen und die Deckungsfähigkeit auf sechs Monate nach Aufhebung der Allgemeinverfügung zu beschränken, sofern die Deckungswerte nicht schon früher fällig werden.

Wir regen daher den folgenden Wortlaut für Satz 8 an:

„Bis zur Bekanntmachung der Aufhebung der Allgemeinverfügung im Bundesanzeiger in das Deckungsregister eingetragene Deckungswerte, deren Deckungsfähigkeit auf der Allgemeinverfügung beruht, dürfen nach Aufhebung der Allgemeinverfügung bis zu ihrer ursprünglichen Fälligkeit, längstens jedoch bis sechs Monate nach Aufhebung der Allgemeinverfügung zur Deckung verwendet werden.“

#### **I.4. Art. 4 Nr. 14 - § 54 PfandBG**

Der Gesetzesentwurf sieht eine Übergangsregelung für die neu in § 28 PfandBG aufgenommenen Transparenzvorschriften vor. Wir begrüßen die Übergangsvorschrift und plädieren dafür, sie auf alle vorgesehenen Änderungen in § 28 PfandBG auszuweiten. Auch Änderungen an bestehenden Transparenzvorschriften führen zu einem zum Teil deutlichen IT-Aufwand. Dies gilt insbesondere für die neue Berechnung des durchschnittlichen Beleihungsauslaufs. Da die Übergangsfrist von zwei Quartalen knapp bemessen ist, sollte eine Ausweitung der Übergangsregelung auf alle vorgesehenen Änderungen in § 28 PfandBG für Investoren vertretbar sein.

## **II. Technische Korrekturen**

### **II.1. Art. 4 Nr. 6 lit. c), Nr. 7 lit. b) bb), Nr. 8 lit. b) - §§ 19, 20, 26, 26f PfandBG**

Wie bereits unter I.3 erwähnt, kann die BaFin durch Allgemeinverfügung anordnen, dass auch Forderungen gegen inländische Kreditinstitute der Bonitätsstufe 2 deckungsfähig sind. Da diese Anordnungsermächtigung dogmatisch in § 4 verankert ist und insofern eine Ausnahmeregelung zu § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 (Guthaben) darzustellen scheint, könnten Zweifel an einer – über § 4 hinausgehenden – Anwendbarkeit dieser Ermächtigung bestehen. Konkret sind die Regelungen über weitere Deckungswerte (§§ 19, 20, 26 und 26f) und die darin geregelten „Geldforderungen“ gegen Kreditinstitute betroffen.

Der Gesetzesentwurf hat in diese Regelungen zwar eine Entsprechungsklausel aufgenommen, wonach § 4 Absatz 1 Satz 4 bis 7 „entsprechend gilt“. Es sollte aber bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens geklärt werden, ob derart allgemein formulierte Entsprechungsklauseln rechtsklar gewährleisten, dass die Anordnungsermächtigung der BaFin für die Bonitätsstufe 2 nicht lediglich „Guthaben“, sondern auch „Geldforderungen“ bei Kreditinstituten umfasst.

Daneben wird in den Entsprechungsklauseln - dem Verweis auf die Anwendbarkeit der Sätze 4 bis 7 - § 4 Absatz 1 Satz 8 nicht in die Verweisung einbezogen. Die Deckungsfähigkeit einmal eingestellter Forderungen gegen Kreditinstitute auch nach dem Entfall einer entsprechenden Verordnungsregelung, zumindest für einen gewissen Übergangszeitraum, ist aber für die Stabilität der Deckungsmassen auch hier wichtig.

In redaktioneller Hinsicht sollte eine einheitliche Formulierung der Entsprechungsklauseln angestrebt, d.h. der Begriff „Satz“ entweder im Singular oder im Plural verwendet werden: Während derzeit bei § 19 und 20 von § 4 Absatz 1 „Satz“ 4 bis 7 die Rede ist, wird in §§ 26 und 26f. von § 4 Absatz 1 „Sätze“ 4 bis 7 gesprochen.

### **II.2. Art. 4 Nr. 10 lit. a) aa), bb) - § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 PfandBG**

Eine vorgesehene Klarstellung bei den Transparenzbestimmungen sollte sich auf alle Pfandbriefgattungen erstrecken. Durch die geplante Änderung soll beim Ausweis der weiteren Deckungswerte in § 28 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 und 6 eine klarere Zuordnung von Forderungen gegen Kreditinstitute einerseits und Forderungen gegen die Öffentliche Hand andererseits gewährleistet werden. Da im Gesetzentwurf die entsprechende Einfügung jedoch nach den Wörtern "im Sinne des § 19 Absatz 1 Nummer 2" bzw. „im Sinne des § 19 Absatz 1 Nummer 3“ erfolgen soll, gälte diese Klarstellung nur für Hypothekendarlehen.

Um alle Pfandbriefarten angemessen zu berücksichtigen schlagen wir vor, in Nummer 5 die Wörter „jeweils mit Ausnahme der Werte im Sinne des § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und 2“ nach den Wörtern „... und § 26f Absatz 1 Nummer 3“ einzufügen.

Für § 28 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 schlagen vor, nach den Wörtern „...“, § 26 Absatz 1 Nummer 4“ die Wörter „zuzüglich der Werte nach § 26 Absatz 1 Nummer 3 in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und 2“ sowie nach den Wörtern „sowie § 26f Absatz 1 Nummer 4“ die Wörter „zuzüglich der Werte nach § 26f Absatz 1 Nummer 3 in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und 2“ einzufügen.

### II. 3. Art. 4 Nr. 5 lit. a) - § 15 PfandBG

Die Änderung des § 15 PfandBG passt die Anforderungen an die Versicherungspflicht internationalen Standards und Gepflogenheiten an. Dabei soll die Auflistung die alternativen Konstellationen darstellen, was die Höhe der jeweiligen Versicherung abdecken muss. Aus dem Wortlaut des Gesetzentwurfs wird indes nicht deutlich, dass es sich bei den drei Ziffern um eine Aufzählung von drei alternativ zu erfüllenden gesetzlichen Anforderungen handelt. Während am Ende der Nummer 2 das Wort „oder“ zu finden ist, steht hinter der Nummer 1 weder ein Komma noch ein „oder“. Daher sollte am Ende von Nummer 1 hinter „die zu erwartenden Neubau- oder Wiederherstellungskosten“ das Wort „oder“ eingefügt werden. Damit würde das Verhältnis der drei Ziffern verständlich gemacht.

In der Begründung zu § 15 fällt im zweiten Absatz auf, dass der Satz 4 unvollständig ist. Es fehlen jedenfalls hinter „den Fall“ die Wörter „der Ausfallversicherung durch die Pfandbriefbank selbst“. Auch ist beim letzten Satz des Absatzes nicht angegeben, dass er sich nur auf die Ziffer 2, allenfalls 3, beziehen kann; hier wurde die Begründung nicht an eine Veränderung des Wortlautes angepasst.

### II. 4. Art. 4 Nr. 7 lit. a) aa) - § 20 PfandBG

Nach dem Gesetzentwurf wird in den bereits vorhandenen Gesetzestext die Formulierung „... sofern die Anforderungen der Nummer 1 Buchstabe g oder h erfüllt sind“ eingefügt. Da dieses Kriterium bereits in § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 PfandBG enthalten ist, kommt es zu einer „Doppelung“. Diese doppelte Erwähnung ist unseres Erachtens rechtstechnisch überflüssig, wenn nicht gar schädlich, da beim künftigen Rechtsanwender Fragen zum materiellen Hintergrund einer derartigen Doppelung ausgelöst werden könnten.

Wir würden uns freuen, wenn Sie unsere Anregungen bei Ihren Beratungen berücksichtigen könnten. Wir sind gerne bereit, Ihnen diese auch persönlich zu erläutern.

Mit freundlichen Grüßen



Jens Tolckmitt



Dr. Otmar Stöcker

**Bundesanstalt für  
Finanzdienstleistungsaufsicht**



**BaFin**

BaFin | Postfach 12 53 | 53002 Bonn

**Vorab per E-Mail**

Deutscher Bundestag  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
Frau MdB Ingrid Arndt-Brauer  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

01.10.2014

GZ: BA 53-AZB 2000-2014/0001

Ihre Einladung vom 25. September 2014 zur öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014

Ihr Geschäftszeichen: PA 7-18/2575

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

ich danke Ihnen für die Einladung zur öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014 und für die Gelegenheit, vorab schriftlich Stellung nehmen zu dürfen.

**Gesetzesentwurf der Bundesregierung „BRRD-Umsetzungsgesetz“ (BT-Drucksache 18/2575) und der Unterrichtung durch die Bundesregierung - Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates - (BT-Drucksache 18/2626)**

Die vom Bundesrat ausgesprochenen Empfehlungen zu Artikel 2 des BRRD-Umsetzungsgesetzes führten im Falle ihrer Umsetzung zu einer erheblichen Veränderung des Status Quo und zu einer unklaren Verteilung der Zuständigkeiten in der Bankenaufsicht. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 KWG ist die Deutsche Bundesbank (im Folgenden: Bundesbank) für die laufende Überwachung der Institute zuständig, während der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (im Folgenden: Bundesanstalt) die umfassende Aufsicht nach dem Kreditwesengesetz (KWG) und den weiteren einschlägigen nationalen und europäischen Vorschriften obliegt. Die bisherige Form der Zusammenarbeit zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt hat sich nach übereinstimmender Auffassung beider Häuser bewährt. Auch die Bundesregierung hat dies in ihrem Koalitionsvertrag (Seite 45 f.) hervorgehoben und stellt darin außerdem fest, dass die bestehende nationale Aufsichtsstruktur ein „un-

**Präsidentin  
Dr. Elke König**

Postanschrift:  
Bundesanstalt für  
Finanzdienstleistungsaufsicht  
Graurheindorfer Str. 108  
53117 Bonn | Germany

Kontakt:

Fon +49 (0)2 28 41 08-0  
Fax +49 (0)2 28 41 08-1550

Zentrale:  
Fon +49 (0)2 28 41 08-0

Seite 2 | 6

verzichtbarer Bestandteil im Konzept der neuen europäischen Aufsichtsstruktur<sup>10</sup> sei.

Die Einführung des Single Supervisory Mechanism (SSM) und die Übertragung der Aufsicht über die signifikanten Institute auf die Europäische Zentralbank (EZB) begründen keine Notwendigkeit, die bestehende Aufgabenverteilung zwischen Bundesbank und Bundesanstalt in Zweifel zu ziehen. Sowohl in Bezug auf die Aufsicht über die signifikanten Institute als auch über die weniger signifikanten Institute werden die Bundesbank und die Bundesanstalt ihre bewährte Zusammenarbeit auch zukünftig auf Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelungen fortsetzen können. Hierzu bedarf es weder der Ersetzung des Begriffes „Stelle“ durch „Behörde“ in § 6 Abs. 1 Satz 3 KWG noch der vorgeschlagenen Klarstellung in § 7 Abs. 1a Satz 1 KWG, wonach die Bundesbank die EZB im Wege der laufenden Überwachung der Institute unmittelbar und ohne vorherige Einbindung der Bundesanstalt unterstützen darf.

Mit der Einführung des SSM wurde in der EZB das Supervisory Board als das höchste mit Bankaufsehern besetzte Entscheidungsgremium eingerichtet. Die stimmberechtigte deutsche Vertreterin in diesem Gremium ist die Präsidentin der Bundesanstalt, Frau Dr. Elke König. Neben der Vertreterin der Bundesanstalt nimmt auch ein Vorstandsmitglied der Bundesbank, Herr Dr. Andreas Dombret, auf Grundlage von Artikel 26 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (SSM-Verordnung) regelmäßig an den Sitzungen des Supervisory Board teil. Im Vorfeld der Entscheidungen dieses Gremiums erfolgt stets eine enge Abstimmung zwischen der Bundesanstalt und der Bundesbank. Das Letztentscheidungsrecht liegt, entsprechend den geltenden nationalen Regelungen, jedoch bei der Bundesanstalt. Folglich ist ausschließlich die Bundesanstalt von der Bundesregierung als national zuständige Behörde (National Competent Authority, NCA) gegenüber der EZB benannt und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet worden. Die Bundesbank ist im Rahmen des SSM hingegen die nationale Notenbank (National Central Bank, NCB). Diese ist zwar auf nationaler Ebene, nicht jedoch unmittelbar gegenüber der EZB mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht betraut. Dementsprechend regelt Artikel 2 Abs. 9 der SSM-Rahmenverordnung vom 16.04.2014 (EZB/2014/17), dass die NCB die ihr nach nationalem Recht obliegenden Aufgaben auch im Rahmen des SSM weiterhin ausübt.

Für die Beibehaltung des Status Quo und damit einer klaren Aufgabenteilung sowohl auf nationaler Ebene als auch gegenüber der EZB sprechen folgende Gründe:

**a. Die Bundesanstalt ist die national zuständige Behörde und verfügt über das Stimmrecht im Supervisory Board**

Wie bereits ausgeführt, hat die Bundesregierung die Bundesanstalt auf Grundlage der nationalen Kompetenzverteilung gegenüber der EZB als national zuständige Behörde (NCA) benannt. Infolgedessen liegt das Stimmrecht im höchsten mit Bankaufsehern besetzten Entscheidungsgremium der EZB, dem Supervisory Board, bei der Vertreterin der Bundesanstalt.

**b. Ein eigenes und unabhängiges Bewertungsrecht der Bundesbank gegenüber der EZB hebt bestehende nationale Regelungen aus und steht im Widerspruch zur klaren Kompetenzverteilung im Supervisory Board**

Für die nationale Bankenaufsicht sieht § 7 Abs. 2 KWG in den Sätzen 4 und 5 vor, dass aufsichtliche Maßnahmen durch die Bundesanstalt getroffen werden, welche dabei die Prüfungsfeststellungen und Bewertungen der Bundesbank berücksichtigt. Der Gesetzgeber hat damit die Kompetenz für die abschließende Bewertung aufsichtlicher Sachverhalte eindeutig der Bundesanstalt zugewiesen. Bei einer Umsetzung der Empfehlung des Bundesrates würde der Gesetzgeber jedenfalls in Bezug auf die Aufsicht über signifikante Institute im Rahmen des SSM von dieser Grundsatzenscheidung abweichen und der Bundesbank ein eigenes und unabhängiges Bewertungsrecht gegenüber der EZB einräumen. Die Bundesanstalt hätte demgegenüber, obwohl sie im Supervisory Board allein stimmberechtigt ist, im Zweifel kaum noch Möglichkeiten einen maßgeblichen Einfluss auf die Beurteilung aufsichtlicher Sachverhalte zu signifikanten deutschen Instituten durch die EZB zu nehmen, bevor diese dem Supervisory Board zur Entscheidung vorgelegt werden. Im Ernstfall rief ein derartiger Bruch in der bewährten Kompetenzverteilung die Gefahr eines offenen Dissenses zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt innerhalb eines international besetzten Entscheidungsgremiums hervor. Zudem böte die deutsche Aufsicht der EZB dadurch die Möglichkeit, nach Belieben auf den einen oder anderen Gesprächspartner auf nationaler Ebene zuzugehen, was erfahrungsgemäß strategische Nachteile mit sich bringt.

**c. „Letztentscheidungsrecht“ des EZB-Rates über bankaufsichtliche Fragestellungen**

Zwar ist das offizielle Letztentscheidungsgremium der EZB der sich aus den Gouverneuren der Notenbanken zusammensetzende EZB-Rat, der auch über bankaufsichtliche Themen entscheidet.



Allerdings ist allein angesichts der Masse der zu erwartenden aufsichtlichen Entscheidungen (die EZB rechnet derzeit mit ca. 2.000 Entscheidungen pro Jahr) davon auszugehen, dass das Gros der Entscheidungen de facto in dem mit Bankaufsehern besetzten Supervisory Board getroffen wird, während sich der EZB-Rat lediglich in Einzelfällen vertieft inhaltlich mit den Entscheidungsvorschlägen des Supervisory Board auseinandersetzen wird. Nicht zuletzt aus diesem Grund erfolgt der Großteil der Entscheidungen im sogenannten Non Objection-Verfahren, bei dem ein Entscheidungsvorschlag des Supervisory Board als vom EZB-Rat angenommen gilt, wenn dieser nicht innerhalb einer bestimmten Frist widerspricht. Dieses Verfahren ist der komplexen Governance-Struktur der EZB geschuldet mit dem Ziel, Geldpolitik und Aufsicht unter den bestehenden Gegebenheiten so gut wie möglich zu trennen. Im Ergebnis führt das dazu, dass der EZB-Rat sich eine inhaltliche Auseinandersetzung mit aufsichtlichen Entscheidungen zwar grundsätzlich vorbehält, sie aber tatsächlich nur in Ausnahmefällen wird vornehmen können.

**d. Die Bundesbank nimmt keine Aufgaben der klassischen Eingriffsverwaltung wahr**

Ähnliche Governance-Fragen wie in der EZB stellten sich bei Umsetzung der vom Bundesrat ausgesprochenen Empfehlungen auch in der Bundesbank. Die Bundesbank nimmt als unabhängige Zentralbank und integraler Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken anders als die Bundesanstalt als Ordnungsbehörde bislang keine Aufgaben der klassischen Eingriffsverwaltung wahr. Würde man ihr eine entsprechende Behördenfunktion übertragen, müsste sie in Anbetracht ihrer Unabhängigkeit als Zentralbank zunächst eine klare organisatorische Trennung zwischen Zentralbank- und Behördenfunktionen vornehmen, die jedoch weder im Bundesbankgesetz noch faktisch in hinreichendem Maße vorgesehen ist.

**e. Die Bundesbank ist gegenüber der Bundesregierung weisungsunabhängig**

Die Bundesbank ist als unabhängige Zentralbank gegenüber der Bundesregierung weisungsunabhängig (vgl. § 12 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank). Demgegenüber unterliegt die Bundesanstalt der Fach- und Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Die Bundesanstalt ist nach den geltenden Grundsätzen über die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber dem BMF berichtspflichtig und weisungsgebunden. Dadurch

Seite 5 | 6

sind die laufende Unterrichtung und ein im Einzelfall für notwendig erachteter Einfluss der Bundesregierung sichergestellt.

**f. Die Bundesbank unterliegt nur einer eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle**

Im Gegensatz zur Bundesanstalt unterliegt die Bundesbank aufgrund ihrer in Artikel 88 Grundgesetz verankerten Sonderstellung nur einer eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle.

**g. Auch im Vergleich zu anderen Ländern erscheint eine Umsetzungen der Empfehlungen des Bundesrates nicht erforderlich**

Neben Deutschland ist u.a. auch in Österreich die Bankenaufsicht zwischen der Finanzmarktaufsicht (FMA) und der Österreichischen Nationalbank (ÖNB) aufgeteilt. Die Kompetenzverteilung entspricht im Wesentlichen derjenigen, wie sie zwischen der Bundesanstalt und der Bundesbank besteht. Auch dort haben sich die bestehenden Strukturen im Rahmen des einheitlichen europäischen Aufsichtssystems bewährt. Für eine entsprechende Ausweitung der Befugnisse der ÖNB gegenüber der EZB wird daher kein Anlass gesehen.

Neben den oben genannten Argumenten sprechen ferner ganz praktische Gründe für die Beibehaltung des Status Quo. So könnte sich die EZB bei Umsetzung der Vorschläge des Bundesrates nach Belieben einen nationalen Gesprächspartner in bankaufsichtlichen Fragestellungen aussuchen, was grundsätzlich den Abstimmungsprozess zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt erschwerte und die Gefahr hervorriefe, dass unterschiedliche Positionierungen zu aufsichtlichen Themen ausgenutzt oder Bundesbank und BaFin gegeneinander ausgespielt würden.

Im Übrigen ist, worauf auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Vorschlägen des Bundesrates (Ds. 18/2626) hinweist, die aktuelle Fassung des § 6 Abs. 1 Satz 3 KWG erst zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Noch im Rahmen der Diskussion über den Regierungsentwurf zum CRD IV-Umsetzungsgesetz und in Kenntnis der SSM-Verordnung hat die Bundesbank die jetzige Regelung in ihrer Stellungnahme anlässlich der Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages im Mai 2013 ausdrücklich begrüßt.

In Anbetracht der oben genannten Gründe und unter Berücksichtigung dessen, dass die Benennung der Bundesbank als Behörde die zeitgleiche Änderung zahlreicher Gesetze bedürfte, besteht aus Sicht der Bundesanstalt kein Anlass, die Empfehlung des Bundesrates im laufenden Ge-

Seite 6 | 6

setzungsverfahren umzusetzen. Vielmehr sollte die anerkanntermaßen bewährte gesetzliche Aufgabenverteilung zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt im Rahmen des einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus gelebt werden. Nach einer hinreichenden Evaluierungsphase böte sich auch zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit, aufbauend auf validen Erfahrungen und Erkenntnissen eventuell erforderliche gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. In der aktuellen Situation ist es aus Sicht der Bundesanstalt primär erforderlich, sich im Rahmen der eingespielten Strukturen den enormen Herausforderungen, die mit dem offiziellen Übergang der Aufsichtsaufgaben auf die EZB am 4. November 2014 sowohl auf die beteiligten Aufsichtsbehörden als auch auf die beaufsichtigten Institute zukommen werden, zu widmen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Elke König

**Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014 zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (BRRD-Umsetzungsgesetz - BRRD-UmsG)**

## **1. Allgemeine Einschätzung**

### **Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG)**

Die Bundesbank begrüßt, dass durch die Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU (Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD) ein Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen geschaffen wird, mittels dessen künftig auch systemrelevante Banken abgewickelt werden können, ohne dabei die systemischen Implikationen eines Insolvenzverfahrens in Kauf nehmen zu müssen. Bail-outs für Bankenschieflagen durch den Einsatz von Steuergeldern und ohne Inanspruchnahme von Eigentümern und Investoren der Institute widerstreben nicht nur dem Gerechtigkeitsempfinden, sie begründen auch eine implizite Staatsgarantie und führen damit zu moral hazard-Effekten. Das Abwicklungsregime sollte daher dazu beitragen, diese implizite Staatsgarantie zu verringern und damit letztlich marktwirtschaftliche Haftungsprinzipien wiederherzustellen. Positiv ist hervorzuheben, dass das Bail-in-Instrument in dem Entwurf bereits zum 1. Januar 2015 und damit ein Jahr früher als von der BRRD vorgeschrieben umgesetzt wird.

In diesem Zusammenhang sollte Erwähnung finden, dass das BRRD-Umsetzungsgesetz noch nicht alle Aspekte der die BRRD flankierenden SRM-Verordnung<sup>1</sup> (SRM-Verordnung) berücksichtigt. Entsprechende gesetzliche Anpassungen – ähnlich wie im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – werden somit zum 1. Januar 2016 notwendig werden.

### **Anpassungen im Zuge des Single Supervisory Mechanism (SSM)**

Nach der derzeitigen Rechtslage übt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Aufsicht über sämtliche Institute in Zusammenarbeit mit der Bundesbank aus. Die Bundes-

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 806/2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010

bank nimmt dabei die sogenannte laufende Überwachung wahr und führt im Auftrag der BaFin bankgeschäftliche Prüfungen vor Ort durch. Auf der Grundlage der so getroffenen Feststellungen erlässt die BaFin etwaige hoheitliche Aufsichtsmaßnahmen.

Ab dem 4. November 2014 wird die EZB im Rahmen des einheitlichen europäischen Aufsichtsregimes (Single Supervisory Mechanism – SSM) bei den als signifikant eingestuften Instituten die aufsichtlichen Befugnisse übernehmen. Die EZB wird diese Aufgaben jedoch nicht allein durch eigenes Personal wahrnehmen können, so dass sie auf die Unterstützung durch die nationalen Aufsichtsbehörden angewiesen ist. Mit der Übernahme der Aufsicht durch die EZB besteht daher die Notwendigkeit, auf nationaler Ebene zu regeln, wie die bisherige Aufgabenverteilung zwischen BaFin und Bundesbank bei der Unterstützung der EZB bei Aufgaben der laufenden Aufsicht über die signifikanten Institute erfolgen soll.

Die Bundesbank unterstützt die in dem Gesetzentwurf unternommenen Anpassungen der aufsichtsrechtlichen Regularien an die Erfordernisse des SSM insofern, als dass sie die Aufgabenverteilung zwischen EZB und BaFin klarstellen. Jedoch ist die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Bundesbank und der BaFin betreffenden Regelungen – insbesondere der §§ 6,7 KWG – aus Sicht der Deutschen Bundesbank anpassungsbedürftig. Die maßgebliche Rolle der Deutschen Bundesbank in der laufenden Überwachung sollte gerade mit Bezug auf die signifikanten, künftig von der EZB zu überwachenden Institute, erhalten bleiben. Eine entsprechende Klarstellung in § 7 Absatz 1a KWG-E entspräche auch dem Votum der Europäischen Zentralbank in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des BRRD-Umsetzungsgesetzes.<sup>2</sup>

### **Änderung des Pfandbriefgesetzes (PfandBG)**

Die Deutsche Bundesbank unterstützt grundsätzlich die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen zum Pfandbriefgesetz.

### **Ratifizierung des „intergovernmental agreements“ (IGA) zum Single Resolution Mechanism (SRM)**

Das zwischenstaatliche Abkommen („intergovernmental agreement“, IGA) stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, in dem Regelungen zum SRM enthalten sind, die mangels ausreichender Rechtsgrundlage in den europäischen Verträgen nicht in die bereits verabschiedete SRM-Verordnung selbst aufgenommen werden konnten. Nach Auffassung der Bundesbank stellt das IGA daher eine notwendige Ergänzung der EU-Verordnung zur Errichtung eines europäischen Abwicklungsmechanismus für Banken (SRM-Verordnung) und damit auch des einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM dar. Der Abwicklungsmechanismus, dessen Baustein das IGA bildet, bezweckt im Sinne des Gleichlaufs von Haftung und Kontrolle, dass zukünftig nicht mehr die

---

<sup>2</sup> Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 12. September 2014 zur Umsetzung der europäischen Bankenabwicklungsrichtlinie (CON/2014/67)

Steuerzahler, sondern vorrangig die Finanzinstitute selbst für eine Bankenabwicklung aufkommen.

Um zu vermeiden, dass im Zuge der Vergemeinschaftung der Haftung für Bankenschieflagen auch solche Lasten von allen Mitgliedstaaten getragen werden, die bereits zur Zeit der nationalen Aufsicht entstanden sind, wird mit dem IGA eine schrittweise Vergemeinschaftung der Haftung vollzogen. Allerdings ist zu beachten, dass die Vergemeinschaftung automatisiert abläuft und nicht an eine weitere Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene gekoppelt ist.

## **2. Im Einzelnen**

### **2.1 SAG**

#### **Einrichtung eines Abwicklungsfonds**

Trotz der vorrangigen Investorenbeteiligung, insbesondere in Gestalt des Bail-in-Instruments, kann eine zusätzliche externe Finanzierung der abzuwickelnden Bank oder Brückenbank erforderlich werden. In solchen Fällen sollten die Lasten innerhalb des Bankensektors verbleiben, anstatt über die allgemeine Steuerkasse finanziert zu werden. Die Deutsche Bundesbank unterstützt daher die von der BRRD und SRM-Verordnung vorgesehene Errichtung eines durch Bankenabgaben finanzierten Abwicklungsfonds, macht aber darauf aufmerksam, dass etliche Details hinsichtlich der Berechnung der Bankenabgabe noch offen sind.

#### **Ausnahmen von der Haftungskaskade**

Die in der BRRD vorgesehenen Ausnahmen von der skizzierten Haftungsreihenfolge (Investor – Abwicklungsfonds – öffentliche Mittel) wurden im SAG eins zu eins übernommen, auch wenn aus Sicht der Bundesbank einige der in der BRRD vorgesehenen Privilegierungen, insbesondere die Befreiung für kurzfristige Interbankverbindlichkeiten, an sich dem Grundsatz der primären Verantwortung der Anteilseigner und Gläubiger entgegenlaufen, jedoch das Ergebnis einer Interessenabwägung des europäischen Gesetzgebers darstellen. Vor diesem Hintergrund unterstützt die Deutsche Bundesbank ausdrücklich das Konzept des Gesetzentwurfs, die von der BRRD grundsätzlich gestatteten staatlichen Stabilisierungsinstrumente nicht in deutsches Recht umzusetzen. Bei ihnen handelt es sich in der Sache um einen BRRD-legitimierten Bail-out. Die Verwendung öffentlicher Mittel darf jedoch – wenn überhaupt – nur als ultima ratio nach Investorenbeteiligung und Abwicklungsfonds in Betracht kommen. Zwar wird im Gesetzentwurf die Antragsfrist des SoFFin nach dem FMStFG für neue Maßnahmen letztmalig um ein Jahr bis Ende 2015 verlängert. Über 2015 hinaus sind aber keine staatlichen Stabilisierungsinstrumente im deutschen Recht mehr vorgesehen.

## **FMSA als Abwicklungsbehörde**

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Zuständigkeit für die Abwicklung von Banken im Rahmen des SAG auf die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) zu übertragen. Die bislang auf die BaFin und die FMSA verteilten Abwicklungsbefugnisse werden hierdurch bei einer Behörde gebündelt und gleichzeitig die Erfahrungen genutzt, die die FMSA schon im Rahmen der Wahrnehmung ihrer bisherigen Aufgaben mit Institutsabwicklungen gesammelt hat. Zu einem späteren – noch nicht bekannten – Zeitpunkt soll die FMSA jedoch als Anstalt in der Anstalt (AidA) in die BaFin eingegliedert werden. Die Motivation hierfür liegt laut Regierungsbegründung in der Nutzung von Synergiepotentialen.

Diese Lösung – gemeinsame Zuständigkeit einer Behörde für Aufsicht ebenso wie Abwicklung – ist laut BRRD in Ausnahmefällen zulässig, vorausgesetzt, es bestehen strukturbezogene Regelungen, mit denen die operative Unabhängigkeit sichergestellt und Interessenkonflikte zwischen den Aufsichtsfunktionen und den Funktionen von Abwicklungsbehörden vermieden werden. Diese europarechtliche Vorgabe setzt der Nutzung von Synergiepotentialen Grenzen. Ob die verbliebenen Synergien die anvisierte Zusammenlegung von BaFin und FMSA rechtfertigen, ist letztlich eine Frage der legislativen Zweckmäßigkeitseinschätzung.

## **2.2 Änderung der §§ 6, 7 KWG**

### **§ 7 Absatz 1a KWG**

Nach der Gesetzesbegründung zu § 7 Absatz 1a KWG-E soll die bisherige Arbeitsteilung zwischen BaFin und Bundesbank auch im Rahmen des SSM fortgeführt werden. Nach dem Wortlaut von § 7 Absatz 1a KWG-E unterstützt jedoch künftig nur die BaFin die EZB direkt bei der Wahrnehmung der laufenden Überwachung über die signifikanten Institute. Der Bundesbank käme danach nur noch die Aufgabe zu, wiederum die BaFin bei dieser Aufgabe zu unterstützen; sie stünde gemäß dem Regierungsentwurf jedoch nicht in einem direkten Unterstützungsverhältnis zur EZB als hoheitlichem Aufseher. Eine solche Ausgestaltung würde die Rolle der Bundesbank stark schwächen, da ihr nicht – wie bisher – die Aufgabe der laufenden Überwachung direkt zugewiesen würde. Dies wäre zum einen nicht mit der Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB und den EZB-Rat als Letztentscheidungsorgan kompatibel. Alle bankaufsichtlichen Entscheidungen, z.B. auch darüber, ob eine Bank im Falle einer Schieflage abzuwickeln ist, trifft der EZB-Rat, in dem neben den EZB-Direktoriumsmitgliedern die Präsidenten der nationalen Zentralbanken Stimmrecht haben. Es wäre daher widersprüchlich, einerseits die Verantwortung für bankaufsichtliche Entscheidungen auf den EZB-Rat und mithin auch auf die nationalen Zentralbanken einschließlich der Bundesbank zu übertragen, sie andererseits jedoch auf nationaler Ebene nicht mehr direkt in den für die Entscheidungsfindung relevanten Prozess einzubinden. Zum anderen würde die Bundesbank den direkten Zugriff auf die für die Erfüllung ihrer Aufgaben in den Bereichen Geldpolitik und Finanzstabilität wichtigen Informationen verlieren. Gerade im letztgenannten Bereich sind der Bundesbank erst kürzlich durch ihre Rolle im Ausschuss für Finanzstabilität zu-

sätzliche Aufgaben zugewiesen worden, für die sie die Informationen aus der laufenden Überwachung benötigt. Hierzu zählen nicht nur Informationen aus dem Meldewesen, sondern gerade auch Beobachtungen im Rahmen der laufenden Überwachung, um unmittelbar ein vollständiges Bild über den Zustand des deutschen Finanzmarktes zu erlangen. Ohne Teilnahme an der laufenden Überwachung wäre der Zugang der Bundesbank zu wichtigen Informationsquellen beeinträchtigt. Auch ginge die durch ihre jahrzehntelange Praxis bei der Wahrnehmung der laufenden Überwachung über die signifikanten Institute aufgebaute Expertise der Bundesbank verloren.

Um die geschilderten Auswirkungen zu vermeiden, hat die Bundesbank dem Bundesministerium der Finanzen einen Formulierungsvorschlag für § 7 Absatz 1a KWG-E unterbreitet, der das bisherige bewährte Konzept der Zusammenarbeit auf nationaler Ebene auf das künftige Aufsichtsregime im Rahmen des SSM überträgt, indem er die im Regierungsentwurf enthaltene Beschränkung, dass einzig die BaFin die EZB zu unterstützen hat, vermeidet. Dadurch kann eine gesetzliche Aufgabenzuweisung erzielt werden, die – wie bisher auf nationaler Ebene nun vergleichbar auch innerhalb des SSM – der Bundesbank den Auftrag erteilt, unmittelbar die EZB – innerhalb wie außerhalb der gemeinsamen Aufsichtsteams – bei der laufenden Aufsicht zu unterstützen. Auf diese Weise würde letztlich auch eine gesetzliche Grundlage für die erheblichen personellen und sachlichen Aufwendungen, die die Bundesbank im Rahmen ihrer Mitwirkung an der europäischen Bankenaufsicht leistet, geschaffen.

Die EZB hat in ihrer Stellungnahme zum BRRD-UmsG vom 12. September 2014 deutlich gemacht, dass auch sie die Auffassung der Bundesbank hinsichtlich der Formulierung des § 7 Absatz 1a KWG teilt und eine eins zu eins-Übertragung der bisherigen nationalen Aufsichtsorganisation auf den SSM nachdrücklich unterstützt. Vor diesem Hintergrund hat die EZB in ihrer Stellungnahme dem Gesetzgeber eine entsprechende Änderung vorgeschlagen.

### **§ 6 Absatz 1 Satz 3 KWG**

Der Regierungsentwurf nimmt keine Änderungen an der bisherigen Regelung in § 6 Absatz 1 Satz 3 KWG vor, wonach die Bundesbank zuständige „Stelle“ im Rahmen der Zusammenarbeit im SSM ist. Das Europarecht kennt allerdings den Begriff der „zuständigen Stelle“ nicht, sondern spricht nur von „zuständigen Behörden“. Aus diesem Grund würde eine Qualifizierung der Bundesbank als zuständige „Behörde“ hier Klarheit schaffen und die europarechtlich vorgegebene Terminologie auf nationaler Ebene übernehmen. Durch die Änderung von „Stelle“ in „Behörde“ – im Rahmen derjenigen Aufgaben, die die Bundesbank auch bisher schon wahrnimmt – würde die Bundesbank die Eigenschaft als national zuständige Behörde innerhalb des SSM erlangen und wäre somit in direkter Anwendung der europarechtlichen Vorgaben und § 7 KWG in die laufende Überwachung der Institute einbezogen. Damit würde die Bundesbank neben der BaFin zuständige Behörde werden, wobei sich die Zuständigkeit der Bundesbank entsprechend der aktuellen Aufgabenverteilung auf die laufende Überwachung beschränken würde, da sie nur für diese Bereiche zuständige Behörde wird.

### **2.3 Änderung des Pfandbriefgesetzes (PfandBG)**

Die Deutsche Bundesbank begrüßt die Einführung eines pfandbriefspezifischen Auskunfts- und Meldewesens zur Erfüllung der Aufgaben der Bundesanstalt aus dem PfandBG, da hierdurch die Beaufsichtigung der Pfandbriefbanken gewährleistet wird. Denn mit der Übernahme der Aufgaben der EZB im SSM können die allgemeinen bankaufsichtlichen Informationen über signifikante Institute nicht mehr (direkt) von der BaFin angefordert werden können.

Wegen des Wechsels bei der Zuordnung der Kreditinstitute zu den Bonitätsstufen von der Sitzstaatmethode ausschließlich zur Bewertung durch externe Ratings werden voraussichtlich künftig viele Institute der Bonitätsstufe 2 zugeordnet. Dies kann zu Risikokonzentrationen führen, da nur noch wenige Institute der Bonitätsstufe 1 zugeordnet sein werden. Es ist daher folgerichtig, dass künftig neben der Bonitätsstufe 1 auch Forderungen gegen Kreditinstitute der Bonitätsstufe 2 als deckungsfähig angesehen werden können.

Ebenfalls unterstützt wird die Ermächtigung der BaFin, die gesetzlich vorgesehene zu sichernde Überdeckung für umlaufende Pfandbriefe von aktuell 2 Prozent zu erhöhen (Deckungs-add-on). Allerdings spricht sich die Deutsche Bundesbank dafür aus, im Entwurf des Gesetzestexts auf die umfangreichen institutsbezogenen Voraussetzungen für eine Anordnung zu verzichten und dies neutraler zu fassen. Hierdurch sollte die Bundesanstalt eine Anordnung für mehrere oder idealerweise alle Pfandbriefbanken treffen können, falls die Bundesanstalt Risiken für die Deckungswerte sieht, die mehr als nur einen Marktteilnehmer betreffen.

### **2.4 Ratifizierung des IGA zum SRM**

Das Abkommen regelt die Übertragung der auf nationaler Ebene erhobenen Bankenabgaben auf den europäischen Bankenabwicklungsfonds SRF, der zum 1. Januar 2015 an die Stelle der nationalen Abwicklungsfonds treten soll. Für eine Übergangszeit bleibt der SRF in nationale Kammern unterteilt, in die die Erträge der Bankenabgaben der am SSM/SRM teilnehmenden Mitgliedstaaten fließen. Diese Kammern werden über einen Zeitraum von acht Jahren schrittweise vergemeinschaftet. Das Ausmaß, in dem die auf den SRF zukommende Last über alle Kammern verteilt wird, nimmt dabei über den Verlauf der Übergangsfrist hin kontinuierlich zu, bis nach acht Jahren eine vollständige Vergemeinschaftung erreicht ist und die Unterteilung in Kammern zu existieren aufhört. Die Geschwindigkeit dieser Vergemeinschaftung wurde dabei in der unterzeichneten Fassung im Vergleich zu früheren Verhandlungsständen des IGA beschleunigt.

Nach Auffassung der Bundesbank ist es entscheidend, dass der Lastenteilungsmechanismus nach SRM und IGA nicht für Altlasten in Betracht kommen darf, d.h. für Kapitallücken, die aus der Zeit vor Übergang der Aufsichtskompetenzen auf den SSM stammen. Diese sind unter nationaler Aufsicht entstanden und daher national zu bereinigen. Diesem Zweck dient das derzeit unter Leitung der EZB durchgeführte Comprehensive Assessment. Zudem sollte die durch die Übergangsphase gewonnene Zeit nicht ungenutzt verstreichen, sondern von der Politik genutzt wer-

den – v.a. durch Änderung des Primärrechts, die eine dauerhafte, rechtlich solide Lösung für den SRM ermöglicht und den Gleichlauf zwischen Kontrolle, d.h. wirtschafts- und fiskalpolitischen Befugnissen einerseits, und Haftung andererseits wahrt.

BVR · Schellingstraße 4 · 10785 Berlin

Frau MdB  
Ingrid Arndt-Brauer  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Deutscher Sparkassen- und  
Giroverband e. V.

Bundesverband Öffentlicher  
Banken Deutschlands e. V.

Verband deutscher Pfandbriefbanken e.V.

Bundesverband der Deutschen  
Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4  
10785 Berlin

Telefon (030) 20 21 - 0 · Durchwahl: 20 21 - 2323  
Telefax (030) 20 21 - 19 2300  
E-Mail: o.achtelik@bvr.de  
www.BVR.de

Berlin, 1. Oktober 2014

Ihre Zeichen  
Ihre Nachricht  
Unsere Zeichen Sse/Ach/BW  
Aktenzeichen

## **Anhörung zum BRRD-Umsetzungsgesetz im Finanzausschuss am 6. Oktober 2014 Hier: FMSA als Abwicklungsbehörde**

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

am 6. Oktober 2014 findet im Finanzausschuss des Bundestages die Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen sowie zur Änderung weiterer Richtlinien statt („**BRRD-Umsetzungsg**“). Die vorgenannten Verbände haben sich bereits gegenüber dem Finanzausschuss in einer gemeinsamen Stellungnahme zu dem Gesetzesvorhaben positioniert.

Im Rahmen dieser Stellungnahme hatten wir uns auch gegen die im Gesetzentwurf vorgesehene Umlagefinanzierung an die FMSA zur Deckung der im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem BRRD-Umsetzungsgesetz anfallenden Kosten gewandt. Diese ist gerade für kleine Institute angesichts der vielfältigen regulatorischen Belastungen kaum noch darstellbar.

Vor diesem Hintergrund haben wir uns auch dafür ausgesprochen, die Abwicklungsaufgaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu übertragen. Die stattdessen im Gesetzentwurf vorgesehene Zuweisung der Abwicklungsaufgaben an die FMSA sowie deren spätere Eingliederung in die BaFin halten wir für nicht zielführend.

Die BaFin hat zur Bewältigung der Aufgaben aus der BRRD in ihrem Haushalt 2013 bereits Planstellen berücksichtigt, die nach unserer Kenntnis auch schon weitestgehend besetzt sind. Auch hat die BaFin in den letzten zweieinhalb Jahren sukzessive die Fachkompetenz in diesem Bereich weiter auf- und ausgebaut und steht über etablierte Fachgremien und Arbeitsgruppen in einem konstruktiven fachlichen Dialog mit Instituten, Verbänden und Prüfern zu verschiedensten Themen im Bereich der Abwicklung. Ein derartiges Know How müsste an anderer Stelle erst mühsam aufgebaut werden.

Nunmehr ist uns bekanntgeworden, dass derzeit bereits Bestrebungen in der FMSA zur Übernahme der Abwicklungsthemen angelaufen sind. Dabei geht man in der FMSA für die zu schaffende Verwaltungsstruktur offenbar von einer hohen zweistelligen Anzahl an Planstellen aus. Damit ist bereits jetzt vorhersehbar, dass im späteren Verlauf zwei parallel laufende Strukturen zusammengeführt werden müssten. In der Konsequenz entstünde ein Personalüberhang, dem keine adäquate Verwendung gegenüber steht. Auch könnten solche personellen Überkapazitäten nach allgemeinem Arbeitsrecht bzw. Beamtenrecht nicht kurzfristig abgebaut werden. Nicht zuletzt wäre dieser unnötige zusätzliche Personalaufwand für diese Stellen von den Instituten zu tragen.

Aus unserer Sicht ist es nicht nachvollziehbar, dass hier zunächst in der FMSA eine kostenträchtige Parallelstruktur aufgebaut wird, die dann später in einem praktisch ohne Weiteres gar nicht durchführbaren Prozess mühsam in die BaFin integriert werden soll. Vielmehr kann die durchaus sinnvolle Trennung zwischen operativer Aufsicht und Abwicklung durch eine entsprechend organisatorische Trennung der bereits bei der BaFin vorhandenen Fachbereiche in einer für die Institute kostensparenderen Weise erreicht werden.

Wir würden uns freuen, wenn Sie diesen Vorschlag im weiteren Gesetzgebungsprozess unterstützen würden.

Für Rückfragen stehen Ihnen die Unterzeichner gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband der Deutschen  
Volksbanken und Raiffeisenbanken · BVR



Gerhard Hofmann

i. V.



Olaf Achtelik

12. September 2014

## **Stellungnahme zum**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (BRRD-Umsetzungsgesetz)**

Mit dem nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf beabsichtigt die Bundesregierung den in der Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (nachfolgend BRRD oder Richtlinie) formulierten gesetzgeberischen Auftrag bis Ende des Jahres 2014 umzusetzen. Der Entwurf setzt dazu auf den bereits vorhandenen nationalen Abwicklungsregelungen auf. Dies führt an vielen Stellen zu Inkonsistenzen. So werden teilweise Vorgaben der Richtlinie nicht bzw. nicht vollständig umgesetzt, teilweise werden mögliche Auslegungsspielräume nicht genutzt, um eine dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit und den Besonderheiten des deutschen 3-Säulenmodells im Bankensektor entsprechende Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten. Besonders wichtig sind uns dabei die folgenden Punkte:

- Das Instrument des Bail-in sollte EU-weit zeitgleich mit der SRM-Verordnung zum 1. Januar 2016 in Kraft treten und nicht einseitig in Deutschland um ein Jahr vorgezogen werden.
- Sollte ein Institutssicherungssystem die Sanierungsplanung für seine Mitglieder übernehmen, so muss eine Prozess- und Verfahrensbeschreibung des Institutssicherungssystems als ausreichend angesehen werden.
- Die Voraussetzung des „öffentlichen Interesses“ für sämtliche Abwicklungsmaßnahmen, welches in der BRRD als Verhältnismäßigkeitsregulativ vorgesehen werden muss, muss auch in das SAG ausdrücklich übernommen werden.
- Im BRRD-Umsetzungsgesetz sollte deutlich hervorgehoben werden, dass die Abschreibungsvariante eine gleichwertige Möglichkeit zur Kapital-/Gläubigerbeteiligung im Fall von Verlusten darstellt. Die Möglichkeit eines Rechtsformwechsels ist nicht erforderlich bzw. ultima ratio.
- Ferner lehnen wir die Regelung des § 149 Abs. 2 Nr. 4 SAG-E ab, die dazu führt, dass für den formwechselnden Rechtsträger die Mitgliedschaft im Einlagensiche-

rungssystem bzw. in den institutssicherenden Einrichtungen fortzusetzen ist und seitens der Einlagen- bzw. Institutssicherungssysteme nicht in Folge des Formwechsels beendet werden kann. Eine solche Vorgabe stellt u. E. einen nicht hinnehmbaren Eingriff in die Struktur- und Organisationshoheit der Institutssicherungssysteme dar und geht darüber hinaus über die Anforderungen der BRRD hinaus.

- Die geplante Umlagefinanzierung der FMSA im Hinblick auf Aufgaben nach dem SAG lehnen wir ab.

Im Einzelnen ergeben sich aus unserer Sicht die nachfolgend genannten Kritikpunkte.

## **I. Grundsätzliche Anmerkungen**

**1.** In der einleitenden Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung wird sowohl im Abschnitt "A. Problem und Ziel" als auch im Abschnitt "B. Lösung" an mehreren Stellen der Eindruck erweckt, die Vorgaben der in Rede stehenden Richtlinie und deren Umsetzung im BRRD-Umsetzungsgesetz richte sich lediglich an systemrelevante Institute und Finanzgruppen. Dies ist hingegen nicht der Fall. Vielmehr werden alle Institute von den Regelungen zur Sanierung und Abwicklung betroffen sein, ohne dass im Gesetzeswortlaut in ausreichendem Umfang Proportionalitätsgesichtspunkte berücksichtigt werden. Die in der einleitenden Begründung angesprochenen Befreiungsmöglichkeiten von der Sanierungsplanung für nicht systemrelevante Institute stellen nur dann eine echte Erleichterung dar, wenn eine Prozess- und Verfahrensbeschreibung des Institutssicherungssystems den Anforderungen genügt, ohne dass individuelle Sanierungspläne durch das Institutssicherungssystem erstellt werden müssen.

**2.** Die im Gesetzentwurf genannten Beträge für den Erfüllungsaufwand in der Kreditwirtschaft sind in dieser Form nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Genannt wird ein Erfüllungsaufwand von 23,60 Mio. €, wovon 17,52 Mio. € auf Informationspflichten entfielen. Die Deutsche Kreditwirtschaft hatte dem Normenkontrollrat bereits im Rahmen einer Anfrage zu den Mindestanforderungen zur Sanierungsplanung (MaSan) mitgeteilt, dass sich die Kosten bei den wenigen von den MaSan zurzeit betroffenen Instituten - und bei denen lediglich bezogen auf die Sanierungsplanung - durchschnittlich säulenübergreifend für die erstmalige Planerstellung auf rund 5 Mio. Euro und die laufenden jährlichen Kosten auf etwa 0,75 Mio. Euro belaufen. Wenn der Kreis der zur Erstellung von Sanierungsplänen verpflichteten Institute nunmehr ausgeweitet wird und Institute zudem weiteren Pflichten (Mitwirkungspflichten im Rahmen der Abwicklungsplanung, Bereitstellung Bail-in-fähiger Verbindlichkeiten etc.) nachzukommen haben, gehen wir davon aus, dass der Erfüllungsaufwand höher als beziffert liegen wird.

**3.** Das Bail-in-Instrument soll - trotz der in der BRRD vorgesehenen Möglichkeit zur Verschiebung des Geltungszeitpunktes auf 2016 (= Geltungszeitpunkt der SRM-Verordnung) – in Deutschland bereits ab Januar 2015 angewendet werden. Wir sehen darin erhebliche Wettbewerbsnachteile für sämtliche deutsche Kreditinstitute. Investoren würden mit erhöhter Aufmerksamkeit das vorzeitige Inkrafttreten in Deutschland registrieren und entsprechende Preisaufschläge von deutschen Kreditinstituten bei deren Refinanzierung verlangen. Wir sprechen uns vor diesem Hintergrund dafür aus, dass das Instrument des Bail-in EU-weit zeitgleich mit Inkrafttreten der SRM-Verordnung zum 1. Januar 2016 in Kraft treten sollte.

**4.** Dem Regierungsentwurf zufolge soll zunächst die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) als Abwicklungsbehörde fungieren. Später soll die FMSA als Anstalt in der Anstalt auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) übertragen werden. Die Institute haben sich in den letzten Jahren hinsichtlich der Sanierungs- und Abwicklungsplanung intensiv mit den zuständigen Mitarbeitern der BaFin ausgetauscht, die insofern für diese Aufgabe die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen mitbringen. Folglich wäre es nur konsequent, die BaFin direkt mit dieser Aufgabe zu betrauen. Es bliebe dem Gesetzgeber dabei unbenommen, weitere Mitarbeiter der FMSA sukzessive an diese Aufgabe heranzuführen, indem sie in den folgenden Jahren in die BaFin überführt werden. Aus Sicht der Institute sind mit der geplanten Vorgehensweise unnötige zusätzliche Kosten und ggfs. erneuter Verwaltungsaufwand, beispielsweise durch sich wiederholenden Informationsbedarf seitens der Mitarbeiter der FMSA verbunden. Darüber hinaus würden bei der FMSA neue Strukturen und Prozesse aufgebaut werden, die bei einer späteren Eingliederung in die BaFin ggf. nicht ohne Weiteres mit denen der BaFin kompatibel wären. Die nunmehr ins Auge gefasste Vorgehensweise erscheint hingegen kaum nachvollziehbar. Sofern eine Trennung zwischen operativer Aufsicht und Abwicklung verfolgt wird, wäre diese auch durch eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung bezüglich der Gruppe R in der BaFin möglich. Wir plädieren daher dafür, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bereits zum 1. Januar 2015 als Abwicklungsbehörde einzusetzen.

## **II. Einzelanmerkungen**

### **1. Definition gedeckter Schuldverschreibungen**

Die BRRD verweist für die Definition gedeckter Schuldverschreibungen auf Art. 52 Abs. 4 OGAW-Richtlinie. So definiert Art. 2 Abs. 1 Nr. 96 BRRD die "gedeckte Schuldverschreibung" als ein Instrument im Sinne von Artikel 52 Abs. 4 der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

Demgegenüber verwies der Referentenentwurf des BRRD-Umsetzungsgesetzes in § 2 Nr. 30 SAG-E zunächst auf Art. 129 Capital Requirements Regulation und definierte gedeckte Schuldverschreibungen als Instrumente im Sinne des Artikels 129 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013. Zwar wurde im Regierungsentwurf in § 2 Nr. 24 SAG-E eine Änderung vorgenommen. Diese ist aber wiederum nicht BRRD-gemäß, da sie allein auf das Pfandbriefgesetz abstellt. Der europäische Gesetzgeber hat sich bewusst für eine OGAW-basierte Definition von gedeckten Schuldverschreibungen entschieden, um eine Ungleichbehandlung einzelner einschlägiger Instrumente zu vermeiden. Mit der im Regierungsentwurf vorgesehenen Regelung sind aber noch immer nicht alle Instrumente gemäß Art. 52 Abs. 4 der Richtlinie 2009/65/EG (OGAW) einbezogen. Insbesondere unterfallen auch bestimmte nicht im Pfandbriefgesetz genannte gedeckte Schuldverschreibungen (z.B. nach §§ 7ff., § 14 DSL-Bank-UmwandlungsG, § 9 DG-Bank-UmwandlungsG und § 13 Gesetz über die Landwirtschaftliche Rentenbank) ebenfalls der vorgenannten Vorschrift und waren auch in einem aufsichtlicherseits geführten Verzeichnis der privilegierten Instrumente nach Artikel 52 Abs. 4 der Richtlinie 2009/65/EG enthalten. Es ist keinerlei Grund ersichtlich, warum der deutsche Gesetzgeber hinter den Möglichkeiten der BRRD zurückbleiben und Emittenten gedeckter Schuldverschreibungen unterschiedlich behandeln sollte. Dies würde zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für bedeutende Teile der deutschen Kreditwirtschaft führen. Daher erscheint es uns erforderlich, bei der Definition der gedeckten Schuldverschreibung im deutschen Umsetzungsgesetz auf die OGAW-basierte Definition der BRRD abzustellen und dies am einfachsten und klarsten durch die Übernahme des Wortlauts von Art. 2 Nr. 96 BRRD auf Instrumente gemäß Art. 52 Abs. 4 der Richtlinie 2009/65/EG zu tun.

## **2. Sanierungsplanung für Mitgliedsinstitute eines Institutssicherungssystems**

Wenngleich von der Zielrichtung, nämlich der Entlastung kleiner Institute, prinzipiell zu begrüßen, so besteht hinsichtlich der Regelungen in § 20 sowie 16 Abs. 8 SAG-E im Hinblick auf die Übernahme der Erstellung von Sanierungsplänen durch Institutssicherungssysteme aus unserer Sicht noch Nachbesserungsbedarf. Die Vorschriften dienen der Umsetzung von Art. 4 Abs. 8 und 9 BRRD. Zweck der Vorschriften ist es nach Erwägungsgrund (27) der Richtlinie, zur Vermeidung bürokratischen Aufwands bei bestimmten Instituten auf die Ausarbeitung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen zu verzichten. Im Fall der Sanierungsplanerstellung soll der Gesetzgeber sicherstellen, dass eine Befreiung des Instituts u. a. nur erfolgt, wenn dieses einem Institutssicherungssystem angehört und das Institutssicherungssystem für das Institut einen Plan vorlegt.

Der Regelung liegt der zutreffende Gedanke zu Grunde, dass die Zugehörigkeit zu einem Institutssicherungssystem der Sanierungsplanung einen konzeptionellen Rahmen gibt. Das Institutssicherungssystem selbst ist mit seinen umfassenden organisatorischen Maßnahmen zur Frühintervention sowie zur Bewältigung von Krisensituationen als institutio-

nalisiertem Präventionsmechanismus anzusehen, der über hinreichende und langjährig erprobte Sanierungsmechanismen verfügt. Demgemäß erlaubt die Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber, Institute von der Erstellung eines Sanierungsplans dergestalt zu befreien, dass das gesetzlich bzw. aufsichtlich anerkannte Institutssicherungssystem einen Plan erstellt. Die in § 20 SAG-E vorgesehene Befreiungsmöglichkeit von der Sanierungsplanung für Mitgliedsinstitute eines Institutssicherungssystems stellen jedoch nur dann eine echte Erleichterung dar, wenn eine Prozess- und Verfahrensbeschreibung der Mechanismen des Institutssicherungssystems als solchem den Anforderungen genügt, ohne dass individuelle Sanierungspläne durch das Institutssicherungssystem für seine Mitglieder erstellt werden müssen. Alle notwendigen Maßnahmen sind in den Mechanismen der Institutssicherungssysteme bereits enthalten. Es ist nach Art. 113 Abs. 7 CRR gerade Aufgabe des Institutssicherungssystems, Institute abzusichern und insbesondere bei Bedarf ihre Liquidität und Solvenz sicherzustellen, um eine Insolvenz zu vermeiden. Die Erstellung mehrerer hundert individueller Sanierungspläne würde daher keinen zusätzlichen Nutzen generieren und wäre den Institutssicherungssystemen zudem bereits aus tatsächlichen Gründen kaum möglich. Schließlich käme es ansonsten auch zu einer einseitigen Privilegierung der Abwicklungsbehörden. So wie es Abwicklungsbehörden nach den einschlägigen Vorgaben der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA erlaubt sein soll, bei Instituten oder Gruppen, die vergleichbare Risiken aufweisen, eine identische Abwicklungsplanung bzw. -bewertung vorzunehmen, muss es für die Sanierungsplanung eines Instituts ausreichen, wenn z.B. ein Institutssicherungssystem Verfahren, Prozesse und Leitlinien zur Sanierung seiner Mitglieder vorhält.

Richtigerweise sieht der Gesetzentwurf in § 20 Abs. 2 Satz 3 SAG-E die Möglichkeit eines Sammelbefreiungsantrages durch das Institutssicherungssystem vor. Dadurch wird verdeutlicht, dass die Initiative zweckmäßigerweise vom Institutssicherungssystem, welches genaue Kenntnisse über die Situation der Mitgliedsinstitute besitzt. Dies sollte dann aber auch mit Blick auf Einzelanträge gelten. Zurzeit geht § 20 Abs. 1 Satz 1 SAG-E aber davon aus, dass der Antrag vom Institut gestellt wird und dieser dann lediglich der Zustimmung des Institutssicherungssystems bedarf.

Zudem bitten wir um Streichung des Wortes „gegebenenfalls“ in § 20 Abs. 4 SAG-E, da – sofern das Institutssicherungssystem den Sanierungsplan erstellt – stets mindestens vereinfachte Anforderungen gelten. Es wäre kaum nachvollziehbar, wenn ein Institut erfolgreich einen Befreiungsantrag stellt, dann aber nicht einmal von Vereinfachungen bzw. einer als Sanierungsplan des Institutssicherungssystems für seine Mitglieder dienenden Verfahrens- und Prozessbeschreibung profitieren würde, sondern die Arbeit der Erstellung eines umfassenden Sanierungsplanes einfach auf das Institutssicherungssystem übertragen könnte. In diesem Zusammenhang möchten wir ferner der Auffassung in der Gesetzesbegründung entgegenreten, dass stets eine individuelle Prüfung über das „ob“ einer Befreiung bei Mitgliedern eines Institutssicherungssystems erforderlich ist. Vielmehr

legt § 20 Satz 2 SAG-E bereits fest, wann ein Mitgliedsinstitut eines Institutssicherungssystems nicht von einer Befreiung profitiert. Folglich ist bei allen anderen Instituten von einer Befreiung auszugehen.

Rechtlich bedenklich ist schließlich die pauschale Verweisung in § 16 Abs. 8 SAG-E. Diese sieht vor, dass im Fall der Befreiung eines Instituts von der Sanierungsplanerstellung und Übergang der Aufgabe auf das Institutssicherungssystem die in § 20 Abs. 1 bis 7 SAG-E genannten Befugnisse der Aufsichtsbehörde gegenüber dem Institutssicherungssystem zustehen. Insbesondere die in § 16 Abs. 4 und 5 SAG-E genannten Befugnisse können sich aber nur auf ein einzelnes Institut, nicht aber auf ein Institutssicherungssystem beziehen. Ein Institutssicherungssystem kann seinen Mitgliedern – jedenfalls für Zwecke des SAG - z.B. nicht vorschreiben, das Liquiditätsrisiko zu verringern oder die Organisation des Unternehmens zu ändern. Institute können zwar beispielsweise satzungsgemäß verpflichtet sein, ihre Geschäfte nach den für sie geltenden gesellschaftsrechtlichen Sorgfaltspflichten zu führen, um finanzielle Belastungen des Institutssicherungssystems zu vermeiden. Dies bezieht sich aber nicht auf vermeintliche, auf dem Rechtsweg überprüfbare, Mängel eines Sanierungsplans. Der Regelung in § 16 Abs. 8 SAG-E stehen daher rechtliche Grenzen entgegen, da es sich bei den Mitgliedern des Institutssicherungssystems um rechtlich selbständige Institute handelt. Es ist daher nicht möglich, der Institutssicherungseinrichtung gegenüber einen Verwaltungsakt zur Durchführung belastender institutsindividueller und institutsinterner Maßnahmen erlassen, die nur vom Institut durchgeführt werden können. Adressat eines solchen Verwaltungsaktes muss daher das betroffene Institut selbst sein.

### **3. Frist zur Erstellung von Sanierungsplänen**

Gemäß dem derzeit noch geltenden § 47a Abs. 4 S. 1 KWG haben die durch die BaFin aufgeführten Institute sechs Monate Zeit, einen ersten Sanierungsplan einzureichen. Es besteht jedoch die Möglichkeit, diese Frist auf Antrag des Kreditinstitutes um bis zu sechs Monate zu verlängern. Das BRRD-Umsetzungsgesetz sieht eine derartige Fristverlängerungsoption zwar nicht explizit vor, allerdings lässt die Richtlinie in diesem Punkt durchaus Spielraum für Auslegung. So heißt es in Art. 4 der Sanierungs- und Abwicklungsplanung (Titel II, Kapitel 1, Abschnitt 1) der Richtlinie, dass der Zeitpunkt, bis zu dem die ersten Sanierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen sind, von den zuständigen Behörden und Abwicklungsbehörden nach dem Proportionalitätsprinzip festgelegt werden kann. Eine konkrete Monatsfrist ist nicht genannt. Daher sprechen wir uns dafür aus, die bestehende Fristverlängerungsoption des § 47a Abs. 4 S. 2 KWG im Rahmen der §§ 12ff. SAG-E, z. B. im Rahmen von § 12 Abs. 3 SAG-E, weiterhin beizubehalten.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch noch einmal auf die „Befreiungsmöglichkeit“ von Instituten, die Mitglieder einer Institutssicherungseinrichtung sind, eingehen.

Eine sechsmonatige Frist zur Erstellung eines Sanierungsplanes ergibt nur Sinn, sofern eine Prozess- und Verfahrensbeschreibung der Mechanismen des Institutssicherungssystems als solche den Anforderungen genügt. Andernfalls wäre es offensichtlich, dass mehrere hundert individuelle Sanierungspläne binnen einer sechsmonatigen Frist nicht vom Institutssicherungssystem zur Verfügung gestellt werden könnten.

#### **4. Frühinterventionsmaßnahmen**

Die §§ 36ff. SAG-E enthalten Vorgaben zu Frühinterventionsmaßnahmen der Aufsichtsbehörde. Hier regen wir an, § 36 SAG-E dergestalt zu ergänzen, dass vor Anordnung von Maßnahmen gegenüber einem Institut, sich die Aufsichtsbehörde mit der zuständigen Institutssicherungs- bzw. Entschädigungseinrichtung ins Benehmen setzen muss. Ggf. liegen dort weitere Informationen vor bzw. sind bereits ohnehin Gegenmaßnahmen eingeleitet worden. Dies sollte aber vor Ergreifen von Maßnahmen durch die Aufsichtsbehörde berücksichtigt werden.

#### **5. Bestellung eines Sonderverwalters**

§ 38 SAG-E enthält eine umfassende Regelung für Kreditinstitute, die festlegt, wann von der Aufsicht ein Sonderverwalter bestellt werden kann. § 38 Abs. 5 SAG-E sieht vor, dass § 45c KWG, der ebenfalls die Bestellung eines Sonderverwalters regelt, aber an andere Voraussetzungen anknüpft, unberührt bleibt. Die Bestellung eines Sonderverwalters stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte des Instituts und seiner Anteilseigner dar. Daher erscheint es geboten, dass die entsprechenden Befugnisse der Aufsicht gegenüber deutschen Instituten nicht noch über den auf EU-Ebene vereinbarten Umfang hinausgehen. Es wird um Streichung dieses Passus gebeten.

#### **6. Mitwirkung bei der Erstellung von Abwicklungsplänen**

Im Hinblick auf die in § 42 SAG-E geregelte Mitwirkungspflicht des Institutes bei der Erstellung von Abwicklungsplänen durch die Abwicklungsbehörde möchten wir vorsorglich noch einmal die in § 42 SAG-E ansatzweise enthaltenen Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit unterstreichen. Dies gilt auch deshalb, da die Generierung der Information durch das betroffene Kreditinstitut oder die Finanzgruppe zu erheblichen finanziellen Belastungen führen kann, die Abwicklungsbehörde aber gerade nicht zum Ersatz entsprechender Kosten verpflichtet sein soll. Insbesondere muss dies auch für kleinere und mittlere Institute gelten, für die nach § 41 SAG-E vereinfachte Anforderungen möglich sind. Gerade mit Blick auf die vorgenannte Gruppe von Instituten hatte der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung und in dem Bericht des zuständigen Finanzausschusses des Bundestages zum Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen eine Klarstellung vorgenommen, nach der pauschalierende Betrachtungen ausreichen und Mitwirkungspflichten (z.B. Weitergabe von Informationen) diese Institute nicht unangemessen belasten dür-

fen. Diese Grundsätze müssen auch weiterhin Bestand haben und zum Ausdruck gebracht werden.

### **7. Zentrale Verwahrung und Verwaltung von Verträgen**

Gemäß § 43 Abs. 1 Satz 1 SAG-E kann verlangt werden, dass Institute und gruppenangehörige Unternehmen sowie das übergeordnete Unternehmen einer Gruppe für die gesamte Gruppe sämtliche Verträge zentral verwahren und angemessen verwalten. Diese Anforderung geht gleich in mehrfacher Hinsicht über die Vorgaben von Art. 71 Abs. 7 BRRD hinaus. Zunächst ist Art. 71 Abs. 1 BRRD in keiner Weise zu entnehmen, dass das übergeordnete Unternehmen der Gruppe für die gesamte Gruppe die Verträge verwahrt und angemessen verwaltet. Ferner spricht Art. 71 Abs. 7 BRRD nur davon, dass die zuständigen Behörden detaillierte Aufzeichnungen über Verträge verlangen können. Dies kann aber z.B. auch durch das Führen einer Liste erfolgen, ohne dass Verträge zentral in der Gruppe verwahrt oder verwaltet werden. Vor diesem Hintergrund sollte auf ein goldplating verzichtet werden und die Anforderung auf das nach der Richtlinie erforderliche Maß reduziert werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass nach den anderen Sprachfassungen der BRRD (z.B. englisch, französisch, italienisch, spanisch) in Art. 71 Abs.7 BRRD die zentrale Verwahrungspflicht nur für Finanzkontrakte ("financial contracts", "contrats financier", "contratti finanzias", "contratos financieros"... ) gilt und insoweit in der deutschen Fassung der BRRD, in der nur allgemein von „Verträgen“ die Rede ist, offensichtlich ein Übersetzungsfehler vorliegt, der sich im Regierungsentwurf fortsetzt. Finanzkontrakte sind in allen Sprachfassungen (auch in der deutschen) in Art. 2 Abs.1 Nr.100 BRRD konkret und ausführlich definiert. Diese Definition der Finanzkontrakte wurde auch in § 2 Abs. 3 Nr. 21 SAG-E übernommen. Nur auf die dort definierten Finanzkontrakte und keineswegs auf alle "Verträge" bezieht sich nach der Intention des europäischen Gesetzgebers die in Art. 71 Abs. 7 BRRD geregelte Pflicht zur detaillierten Aufzeichnung. Aufzeichnungspflichten bezüglich aller Verträge (z.B. auch von Arbeitsverträgen oder Beschaffungsverträgen) passen nicht zu Sinn und Zweck der BRRD. Der Vorrang übereinstimmender anderer Sprachfassungen gegenüber einer abweichenden deutschen Sprachfassung hat in anderem Zusammenhang der EUGH kürzlich festgestellt (EUGH C-359/12 vom 15. Mai 2014). Der diesbezügliche Übersetzungsfehler in der deutschen Sprachfassung der BRRD ist nach der EUGH Rechtsprechung unbeachtlich. Er ist daher nicht in das BRRD-UmsG zu übernehmen.

In diesem Kontext möchten wir zudem darauf hinweisen, dass die Definition der Finanzkontrakte im BRRD-UmsG nicht identisch mit der Definition in der BRRD ist. Die Erweiterung in § 2 Abs. 3 Nr. 21 a) dd) und ee) SAG-E findet sich nicht in der Richtliniendefinition und würde damit eine Vielzahl weiterer Verträge erfassen als es die Richtlinie vorschreibt. Des Weiteren ist auch § 2 Abs. 3 Nr. 21 g) SAG-E weiter gefasst als der Richtlinienentwurf, da er sich auf alle in den Buchstaben a) bis f) genannten Kontrakte und Verein-

barungen bezieht, während die Richtliniendefinition unter Ziffer 100 (d) (iii) eine Regelung für ähnliche Vereinbarungen nur in der Unterkategorie Swap-Vereinbarungen normiert. Auch insoweit bitten wir um Korrektur.

### **8. Mindestbetrag berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten**

Durch die Verortung der Regelungen über den Mindestbetrag berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten in den § 49 ff. SAG-E wurde die Systematik innerhalb der BRRD nicht zutreffend umgesetzt. Nach Art. 45 BRRD unterliegen die Anforderungen an die Mindestquote bail-in-fähiger Verbindlichkeiten ebenso wie alle anderen Abwicklungsinstrumente den Abwicklungsvoraussetzungen in Art. 32 BRRD. Erforderlich ist demnach, dass der Einsatz eines Abwicklungsinstruments im öffentlichen Interesse steht. Diese Voraussetzung ist insbesondere dann nicht gegeben, wenn ein Institut im Insolvenzverfahren abwickelbar ist (vgl. dazu auch ausführlich unten unter 11.). Solche Institute müssten demnach folgerichtig auch keine bail-in-fähigen Verbindlichkeiten vorhalten. Insbesondere kleine Institute werden so zu Recht entlastet. Im SAG-E finden sich die Abwicklungsvoraussetzungen in § 62 SAG-E, der zudem von seinem Wortlaut her Art. 32 BRRD nicht hinreichend abbildet (siehe dazu sogleich unter 11.). Es wird daher der Eindruck erweckt, alle Institute müssten eine wie auch immer geartete Quote erfüllen. Dies ist nach unserer Auffassung unzutreffend.

Die weiteren Kriterien, an denen sich der institutsspezifische Mindestbeitrag an berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten orientieren soll, sind in § 49 Abs. 4 SAG-E geregelt. Diese Vorschrift soll Art. 45 Abs. 6 BRRD umsetzen. Dabei wurde jeweils in den Nr. 1 bis 3 der Rechtsbegriff der „Erforderlichkeit“ durch den Begriff des „Erfordernisses“ ersetzt. Nur durch den Begriff der „Erforderlichkeit“ würde jedoch deutlich, dass bei der Festlegung eine vertiefte Verhältnismäßigkeitsprüfung von der zuständigen Stelle gefordert ist. Wir bitten daher um richtliniengetreue Umsetzung.

Ferner regen wir in diesem Kontext an, den von dem Mindestbeitrag betroffenen Instituten zur erforderlichen Planungszwecken nunmehr möglichst zeitnah die entsprechenden Mindestquoten bekanntzugeben und ggf. vorher auf Verbandsebene entsprechende Vorgespräche zu führen (vgl. dazu auch unten Nr. 16).

### **9. Einhaltung des Mindestbetrags berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten durch vertragliche Instrumente**

In § 53 Abs. 1 SAG-E ist vorgesehen, dass die Abwicklungsbehörde festlegen kann, dass der Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten teilweise durch Instrumente mit einer vertraglichen Gläubigerbeteiligungsklausel zu erfüllen ist. Diese Regelung wird den Vorgaben von Art. 45 (13) und (14) BRRD nicht gerecht. Das Instrument des contractual „bail-in“ ist nach der Intention der Richtlinie (siehe Erwä-

gungsgrund 78) dort zur Anwendung zu bringen, wo unklar ist, ob bestimmte, nach dem Recht eines Drittstaates begründete Forderungen wandel- oder abschreibbar sind. Keinesfalls darf Instituten aufgezwungen werden, sich in bestimmten Produkten zu engagieren. Von einer solchen aufsichtlichen Zwangsverpflichtung sollte daher abgesehen werden.

### **10. Beseitigung von verfahrenstechnischen Hindernissen für das Instrument der Gläubigerbeteiligung**

§ 56 SAG-E enthält Regelungen, die die Beseitigung von verfahrenstechnischen Hindernissen für das Instrument der Gläubigerbeteiligung vorsehen. Nach § 56 Abs. 1 SAG-E kann die Abwicklungsbehörde verlangen, dass Institute oder gruppenangehörige Unternehmen jederzeit in ausreichendem Umfang genehmigtes Grundkapital, genehmigtes Stammkapital oder andere Instrumente des harten Kernkapitals vorhalten, um die praktische Durchführbarkeit der Umwandlung von Verbindlichkeiten in Anteile oder andere Instrumente des harten Kernkapitals durch die Ausgabe neuer Anteile oder anderer Instrumente des harten Kernkapitals zu gewährleisten. Unter bestimmten Voraussetzungen kann von diesen Anforderungen abgewichen werden. In § 56 Abs. 3 SAG-E heißt es:

*„Absatz 1 gilt nicht, wenn rechtsformspezifische Besonderheiten dem Vorhalten von Instrumenten des harten Kernkapitals entgegenstehen und die Möglichkeit der Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung bei Vorliegen der Abwicklungsvoraussetzungen oder der Voraussetzungen des § 65 durch andere Maßnahmen, insbesondere die Anordnung eines Rechtsformwechsels nach § 149, sichergestellt ist.“*

Die Richtlinie sieht demgegenüber in Art. 63 Abs. 3 BRRD im Falle der Nichtanwendbarkeit der Anordnungsbefugnisse der Abwicklungsbehörde aufgrund der spezifischen Rechtsform des Instituts vor, dass die Behörde über anderweitige Befugnisse verfügen soll, die in ihrer Wirkung diesen so ähnlich wie möglich sind. In der Richtlinie heißt es in Art. 63 Abs. 3 BRRD:

*„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Abwicklungsbehörden – insofern eine oder mehrere der in Absatz 1 dieses Artikels aufgelisteten Befugnisse auf ein Unternehmen im Sinne des Artikels 1 dieser Richtlinie aufgrund dessen spezifischer Rechtsform nicht anwendbar ist oder sind – über Befugnisse verfügen, die – auch hinsichtlich ihrer Wirkung – diesen so ähnlich wie möglich sind.“*

(Unterstreichungen durch den Verfasser)

Anders als etwa bei Aktiengesellschaften wird insbesondere bei Anstalten des öffentlichen Rechts die Eigentümerstellung gerade nicht durch Kapitalanteile vermittelt. Öffentlich-

rechtliche Institute haben keine Eigentümer, sondern Träger und verfügen daher auch nicht über fungible Kernkapitalinstrumente. Aus diesem Grund ist das Instrument der Wandlung von Verbindlichkeiten in Kernkapitalinstrumente für diese Institute im Hinblick auf ihre Rechtsform nicht umsetzbar. Auch bei genossenschaftlichen Instituten können einer Wandlung Gründe entgegenstehen (z.B. Obergrenzen für den Gesamtbetrag von Geschäftsanteilen, Zulassung zum Beitritt der Genossenschaft). Allerdings sehen sowohl die BRRD als auch das SAG-E einen Abschreibungsmechanismus vor (§§ 89 ff. SAG-E), der hinsichtlich seiner Wirkung eine gleichwertige Möglichkeit bietet, um das gewünschte Ziel der Beteiligung von Eigenkapital- und Fremdkapitalinstrumenten (Gläubigerbeteiligung) zu erreichen.

Hierfür spricht auch die ökonomisch gleichwertige Wirkung der Abschreibung im Vergleich zur Wandlung. Durch die Abschreibung von Verbindlichkeiten können Verluste aufgefangen werden. Buchhalterisch wird durch die Abschreibung einer Verbindlichkeit ein außerordentlicher Ertrag in der Gewinn- und Verlustrechnung generiert. Dieser Gewinn stärkt direkt das Eigenkapital in Form von (Gewinn-) Rücklagen. Bei betroffenen Instituten würde insoweit eine direkte Stärkung des Eigenkapitals (Rücklagen) erfolgen können. Dies ist zum Wiederaufbau des Kernkapitals ausreichend. Der Umfang der für die Sanierung eines Instituts notwendigen Abschreibung orientiert sich an dem Umfang der durch Verluste aufgezehrten Eigenmittel. Bail-in Instrumente müssten insoweit abgeschrieben werden, als dass der durch die Abschreibung generierte außerordentliche Ertrag und damit Eigenkapitalzuwachs den Mindesteigenkapitalanforderungen der Capital Requirements Regulation (CRR) entspricht.

Im Ergebnis stellt eine Abschreibung somit eine echte und mindestens gleichwertige, wirksame Alternative zu einer Wandlung von Verbindlichkeiten in Eigenkapitalanteile dar. Wir sprechen uns aus diesen Gründen gegen die derzeitige Formulierung in § 56 Abs. 3 SAG-E aus. Im BRRD-Umsetzungsgesetz muss deutlich hervorgehoben werden, dass die Abschreibungsvariante eine gleichwertige Möglichkeit zur Kapital/Gläubigerbeteiligung im Fall von Verlusten darstellt. Die Möglichkeit eines Rechtsformwechsels ist nicht erforderlich bzw. ultima ratio (vgl. Ausführungen zu Ziffer 13), sollte jedoch in jedem Fall aus der Regelung des § 56 Abs. 3 SAG-E gestrichen werden.

### **11. Abwicklungsziele und Voraussetzungen für Abwicklungsmaßnahmen**

Die u.a. in §§ 62ff. SAG-E beibehaltene und aus dem bisherigen KWG übernommene Systematik der Bestands- und Systemgefährdung erscheint vor dem Hintergrund der konkreten Vorgaben der BRRD nicht mehr sachgerecht. Vorgaben und Voraussetzungen der BRRD im Hinblick auf Abwicklungsvoraussetzungen und Abwicklungsziele werden dadurch nur inkonsistent wiedergegeben, während diese in der BRRD klar und eindeutig festgelegt sind. Werden in Art. 31 Abs. 2 BRRD als Abwicklungsziele die Sicherstellung

der Kontinuität kritischer Funktionen, die Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität, vor allem durch die Verhinderung einer Ansteckung, beispielsweise von Marktinfrastrukturen, und durch die Erhaltung der Marktdisziplin, der Schutz öffentlicher Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln, der Schutz der unter die Richtlinie 2014/49/EU fallenden Einleger und der unter die Richtlinie 97/9/EG fallenden Anleger sowie der Schutz der Gelder und Vermögenswerte der Kunden genannt, werden daraus in § 67 Abs. 1 SAG-E die Abwendung einer Systemgefährdung, die von einer Bestandsgefährdung ausgehen sowie der Schutz öffentlicher Mittel. Bereits im Hinblick auf diese Abwicklungsziele und die Begrifflichen Unterschiede ergeben sich offensichtlich Zweifel an einer richtlinienkonformen Umsetzung.

Vorgenannte Probleme ergeben sich in gleicher Weise mit Blick auf die Abwicklungsvoraussetzungen, wobei sich daraus sogar weit gravierendere praktische Nachteile ergeben können. Nach Art. 32 Abs. 1 BRRD gehören zu den Abwicklungsvoraussetzungen die Feststellung, des (wahrscheinlichen) Ausfalls eines Instituts, das Nichtvorhandensein einer Aussicht, dass der Ausfall des Instituts innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens durch alternative Maßnahmen der Privatwirtschaft, darunter Maßnahmen im Rahmen von institutsbezogenen Sicherungssystemen, oder der Aufsichtsbehörden, darunter Frühinterventionsmaßnahmen oder die Herabschreibung oder Umwandlung von relevanten Kapitalinstrumenten, abgewendet werden kann sowie das Erfordernis eines öffentlichen Interesses der Abwicklungsmaßnahme, wobei das öffentliche Interesse in der BRRD gesondert definiert wird. Neben dem Umstand, dass in der Umsetzung nach § 62 Abs. 1 SAG-E erneut an den in Details abweichenden Begriff der Bestandsgefährdung angeknüpft wird, wird insbesondere das in Art. 32 Abs. 1 (c) BRRD als zwingende Voraussetzung für jede Abwicklungsmaßnahme ausdrücklich erforderliche Vorliegen eines „öffentlichen Interesses“ nicht aufgegriffen. Ein solches ist nach Art. 32 Abs. 5 BRRD gegeben, wenn die Abwicklungsmaßnahme für die Erreichung eines oder mehrerer Abwicklungsziele erforderlich und mit Blick auf diese Ziele verhältnismäßig ist und wenn dies bei einer Liquidation des Institutes im Wege eines ordentlichen Insolvenzverfahrens nicht im selben Umfang der Fall wäre. Gerade diese Regelung der BRRD dient der Umsetzung des Proportionalitäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips und stellt im Regelfall in Frage, ob Abwicklungsmaßnahmen - insbesondere, aber nicht nur - für kleinere und mittlere Institute überhaupt zur Anwendung kommen können. Hier bedarf es dringend einer richtlinienkonformen Anpassung, da Gründe des Nichtaufgreifens dieser zentralen Voraussetzung des Vorliegens eines „öffentlichen Interesses“ im SAG-E gerade an dieser Stelle nicht nachvollziehbar sind. Eine lediglich sehr zurückhaltende Formulierung in der Gesetzesbegründung ist aus unserer Sicht jedenfalls nicht ausreichend, eine zentrale und selbst von der Kommission zugunsten kleiner Institute ausgelegte Vorschrift der BRRD umzusetzen. Zwar muss im Sinne des § 62 Abs. 1 Ziffer 2 SAG-E die Durchführung einer Abwick-

lungsmaßnahme zur Erreichung der Abwicklungsziele „geeignet“ sein. Diese Formulierung wird aber den vorgenannten Anforderungen der Richtlinie allein nicht gerecht, da die BRRD nicht nur die Voraussetzung der Geeignetheit, sondern die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als solchem voraussetzt. Insbesondere die Angemessenheit im engeren Sinne im Rahmen der Verhältnismäßigkeit erfordert eine gründliche Abwägung der Vor- und Nachteile der Abwicklungsmaßnahme. Die Interessen der von der Abwicklungsmaßnahme Betroffenen sind mit dem öffentlichen Interesse - die erforderlichen Abwicklungsmaßnahmen ergreifen zu können - abzuwägen. Diese Abwägung wäre – im Gegensatz zur BRRD – im SAG-E nach dem maßgeblichen Gesetzeswortlaut nicht erforderlich.

Auch mit Blick auf die Abwicklungsziele orientiert sich § 67 SAG-E weniger an den konkreten Vorgaben von Art. 31 BRRD, als an der im KWG bisher bestehenden Systematik von Bestands- und Systemgefährdung, so dass ein an der Richtlinie orientierterer Wortlaut noch einmal geprüft werden sollte.

## **12. Kapitalmaßnahmen öffentlicher Eigentümer**

Zutreffend regelt der Gesetzgeber in § 63 Abs. 2 Satz 4 SAG-E, dass öffentliche Anteilseigner Kapitalmaßnahmen treffen dürfen, ohne dass diese als Bestandsgefährdung gewertet werden und damit eine Abwicklungsvoraussetzung bilden. Die Formulierung ist jedoch missverständlich. Der Relativsatz „die keine Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind“ könnte dahingehend missverstanden werden, dass genehmigungsfähige Beihilfen, die nach dem Beihilferecht zulässig sind, durch das SAG unterbunden werden sollen. Das wird so nicht gewollt sein. Wir bitten daher um sprachliche Klarstellung:

Die Formulierung „*Kapitalmaßnahmen öffentlicher Eigentümer, die keine Beihilfe im Sinne des Artikel 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind, bleiben unbenommen.*“ sollte daher wie folgt angepasst werden:

*"Kapitalmaßnahmen öffentlicher Eigentümer bleiben - unter Einhaltung des Beihilferechts - unbenommen."*

Damit käme zum einen deutlich zum Ausdruck, dass Rekapitalisierungsmaßnahmen der Anteilseigner öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute genauso möglich sind, wie Rekapitalisierungsmaßnahmen der Eigentümer privatrechtlich organisierter Kreditinstitute. Zum anderen wird deutlich, dass bei der Kapitalzufuhr die beihilferechtlichen Regeln zu beachten sind.

### **13. Rechtsformwechsel nicht richtlinienkonform**

Ein wesentliches Element des Gesetzes ist die Beteiligung der Anteilsinhaber und Gläubiger an den Verlusten eines Institutes im Abwicklungsfall (sogenannter „Bail-in“). Dies kann u. a. im Wege der „Herabschreibung“ oder der „Umwandlung“ von Verbindlichkeiten geschehen. Da bei Anstalten des öffentlichen Rechts die Eigentümerstellung aber nicht durch Kapitalanteile vermittelt wird, können bei Anstalten des öffentlichen Rechts auch keine Verbindlichkeiten in Anteile umgewandelt werden. Öffentlich-rechtliche Institute haben „Träger“ und verfügen nicht über fungible Kapitalanteile. Auch bei genossenschaftlichen Instituten können einer Wandlung Gründe entgegenstehen (z.B. Obergrenzen für den Gesamtbetrag von Geschäftsanteilen, Zulassung zum Beitritt der Genossenschaft).

Das SAG sieht in § 77 Abs. 3 in diesem Zusammenhang für in Abwicklung befindliche Institute als „ultima ratio“ einen Rechtsformwechsel vor, wenn sich aufgrund der spezifischen Rechtsform (vgl. oben Ziffer 10) keine Wandlung von Verbindlichkeiten in Eigenkapital vollziehen lässt.

Legt man die BRRD nach ihrem Wortlaut, ihren Zielen und nach Maßgabe des EU-Primärrechts aus, ist der nationale Gesetzgeber nicht verpflichtet, für betroffene Institute (z.B. Förderbanken, Sparkassen sowie andere Institute in öffentlicher Trägerschaft) neben der Abschreibung noch zwingend eine Wandlung von Fremdkapitalinstrumenten in Anteilsinhaberrechte vorzusehen.

Die Richtlinie erkennt hinsichtlich der Abwicklungsinstrumente ausdrücklich die nach nationalem Recht vorgefundenen Eigentumsverhältnisse und Besonderheiten der jeweiligen Institute an. Zu den Einschränkungen der Anteils- und Gläubigerrechte in Erwägungsgrund (49) BRRD heißt es:

*„Bei der Anwendung von Abwicklungsinstrumenten und der Ausübung von Abwicklungsbefugnissen sollten zudem das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Besonderheiten der Rechtsform eines Instituts berücksichtigt werden.“*

Konsequenz aus der Berücksichtigung der Besonderheiten der Rechtsform muss bei richtlinienkonformer Umsetzung die gleichwertige Anwendbarkeit von Abschreibung und Wandlung sein. Diese Interpretation ist auch keine redaktionelle Spitzfindigkeit, sondern dem EU-Primärrecht selbst geschuldet. Einer die Rechtsform von betroffenen Instituten ändernden Wandlung von Fremd- in Eigenkapital steht Art. 345 AEUV entgegen. Dieser sieht vor, dass das Unionsrecht die nationalen Eigentumsordnungen „unberührt“ lässt und gibt dem Unionsgesetzgeber damit den Grundsatz der Neutralität gegenüber den mitgliedstaatlichen Eigentumsordnungen vor. Keine Vorschrift des Unionsrechts darf so ausgelegt oder angewendet werden, dass sie den Mitgliedstaaten eine Privatisierung oder

aber eine Verstaatlichung von Unternehmen gebietet. Der Unionsgesetzgeber muss deswegen die Eigentumszuordnung in private oder öffentliche Trägerschaft „unberührt“, d. h. den Mitgliedstaaten die Freiheit lassen, „für bestimmte Unternehmen eine Zuordnung des Eigentums in öffentliche Trägerschaft einzuführen oder aufrechtzuerhalten“ (EuGH, U. v. 22.10.2013 - C-105/12 bis C-107/12, BeckRS 2013, 82003). Eine Interpretation der BRRD, die für den Fall eines Bail-in z.B. auf eine - vollständige oder teilweise - Privatisierung von Instituten in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft hinausliefe, wäre mit Art. 345 AEUV nicht vereinbar.

Die BRRD stützt diese Auffassung an zahlreichen Stellen. Die Richtlinie erkennt ausdrücklich das 3-Säulenmodell des Bankensektors an und spricht durchgängig von der rechtsformkonformen Anwendung des Bail-in-Instruments (z. B. Erwägungsgrund (14) und (49), Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 BRRD). Diese Ziele hat sich der EU-Gesetzgeber selbst gesetzt. Sie sollten daher nun auch bei der nationalen Umsetzung weiterverfolgt werden.

Nach Art. 43 Abs. 4 BRRD ist sicherzustellen, „dass die Abwicklungsbehörden das Bail-in-Instrument unter Beachtung der jeweiligen Rechtsform auf alle Institute (...) anwenden oder die Rechtsform ändern können“. Wie auch die anderen Sprachfassungen dieser Vorschrift bestätigen, stellt der Unionsgesetzgeber die Beibehaltung der vorgefundenen und die Änderung der Rechtsform in ein klares Alternativverhältnis: Die Bail-in-Instrumente der Richtlinie können so in das nationale Recht transformiert werden, dass sie die öffentliche oder private Trägerschaft unberührt lassen. Die Anordnungsbefugnis in §§ 77 Abs. 3, 149 SAG-E - die demgegenüber einen Rechtsformwechsel im Abwicklungsfall vorsieht - geht damit weit über die Vorgaben der Richtlinie hinaus und ist für eine richtlinienkonforme Umsetzung nicht erforderlich.

Nicht überzeugend ist bereits, dass sich § 77 Abs. 3 SAG-E nach seinem Wortlaut auf die Anordnung eines Rechtsformwechsels zum Zweck der Anwendung jeder Art von Abwicklungsmaßnahmen bezieht. Dies geht klar über den Wortlaut des Art. 43 Abs. 4 BRRD hinaus, der sich unstreitig nur auf das Bail-in-Instrument beschränkt.

Darüber hinaus berücksichtigt der Regierungsentwurf nicht die Besonderheiten spezifischer Rechtsformen, die Art. 63 BRRD ausdrücklich vorsieht. Nach Art. 63 Abs. 3 BRRD ist sicherzustellen, „dass die Abwicklungsbehörden - insofern eine oder mehrere der in Absatz 1 dieses Artikels aufgelisteten Befugnisse auf ein Unternehmen im Sinne des Artikels 1 dieser Richtlinie aufgrund dessen spezifischer Rechtsform nicht anwendbar ist oder sind - über Befugnisse verfügen, die - auch hinsichtlich ihrer Wirkung - diesen so ähnlich wie möglich sind“.

Art. 63 BRRD - auf den Art. 43 Abs. 1 BRRD (Bail-in) direkt verweist - erlaubt es den Mitgliedstaaten damit in der Wirkung ähnliche Befugnisse zu schaffen, die auf die betreffenden Rechtsformen angewendet werden können, ohne die Rechtsform in Frage zu stellen. Ein Schritt in die richtige Richtung ist deswegen die im Regierungsentwurf in § 96 Abs. 7 SAG jetzt neu enthaltene Möglichkeit, dass das Bail-in-Instrument auch nur durch die Herabschreibung ausgeübt werden kann, wenn der für eine Wandlung erforderliche Rechtsformwechsel unverhältnismäßig wäre. Mit dieser Ausnahmeregelung führt der Gesetzgeber selbst eine Regelung ein, die die Abschreibung gerade als gleichwertige Alternative zur Wandlung anerkennt und die Wandlung daher nicht zwingend durch einen Rechtsformwechsel ermöglicht werden muss.

Das Instrument der Abschreibung von Verbindlichkeiten stellt wirtschaftlich eine gleichwertige Möglichkeit zur Wandlung dar. Beide Instrumente stehen in einem gleichwertigen Alternativverhältnis. In beiden Fällen wird die Höhe des Fremdkapitals verringert (um den Betrag der Herabschreibung bzw. den Anteil, der umgewandelt wird) und das Eigenkapital gestärkt (durch die Herabschreibung entsteht Gewinn, der Eigenkapital und einen Posten des harten Kernkapitals i. S. v. Art. 26 Abs. 1 c) CRR darstellt; das Ergebnis der Umwandlung muss ebenfalls eine Umwandlung in Eigenkapital sein). Dies steht auch im Einklang mit den Regelungen der CRR, die in Art. 52 Abs. 1 n) CRR die Herabschreibung als alternative Variante zur Umwandlung vorsehen.

Auch aus Sicht der betroffenen Gläubiger sind beide Varianten gleichwertig: Sowohl im Fall der Herabschreibung als auch im Fall der Umwandlung verlieren sie ihre bisherige Forderung ganz oder teilweise. Dabei stellt es kein Unterscheidungskriterium dar, dass im Fall einer Herabschreibung auf Null keinerlei Position verbleibt, im Fall der Umwandlung hingegen eine Eigenkapitalposition verbleibt. Denn das Bail-in-Instrument ist grundsätzlich entsprechend der Rangfolge der Forderungen im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens anzuwenden (Art. 48 Abs. 1 (d) und (e) und Abs. 5 sowie Art. 59 Abs. 1 BRRD), so dass entsprechend der Rangfolge gruppenweise anteilig vorzugehen ist. Eine Herabschreibung auf Null kann daher nach dem Konzept der Richtlinie nur dann im Vergleich mit einer Umwandlung stehen, wenn diese Maßnahmen unterschiedlich (richtlinienwidrig) auf ranggleiche Verbindlichkeiten angewendet würden. Im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Maßnahmen ergibt sich daher hieraus kein Argument in die eine oder andere Richtung.

Aus den genannten Gründen besteht bei richtlinienkonformer Umsetzung kein Bedarf, die Möglichkeit eines Rechtsformwechsels in das SAG aufzunehmen. Soweit demgegenüber an der Aufnahme des Rechtsformwechsels in das SAG festgehalten werden sollte, muss zumindest aber der Gesetzeswortlaut unter Berücksichtigung der angeführten Argumente entsprechend angepasst und deutlich hervorgehoben werden, dass die Anordnung nur als

"ultima ratio" und damit als letztes Mittel gelten kann. Maßnahmen der Institutssicherungssysteme müssen dabei vorrangig zur Anwendung kommen dürfen.

#### **14. Anordnung eines Rechtsformwechsels**

Die Implementierung konkreter Verfahrensregeln zum Rechtsformwechsel in § 149 SAG-E halten wir mit den Ausführungen oben unter Ziffer 13 für nicht erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, an welcher Stelle die Richtlinie die Festlegung konkreter Verfahrensvorschriften für einen Rechtsformwechsel vorschreibt. Die derzeit in § 149 SAG-E enthaltenen Verfahrensvorschriften geben zudem lediglich den Mindestinhalt einer Anordnung für einen Rechtsformwechsel vor, der sich im Wesentlichen am Aktiengesetz und am Treuhandgesetz orientiert. Für die Anwendbarkeit der Abwicklungsinstrumente und die richtlinienkonforme Umsetzung sind sie entbehrlich und sollten daher entfallen (dazu oben unter Ziffer 13).

§ 149 Abs. 2 Nr. 4 SAG-E sieht darüber hinaus für den formwechselnden Rechtsträger vor, dass die Mitgliedschaft im Einlagensicherungssystem bzw. den institutssichernden Einrichtungen gemäß § 12 Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz fortzusetzen ist und auch seitens der Einlagen- bzw. Institutssicherungssysteme nicht in Folge des Formwechsels beendet werden kann. Gemäß der Gesetzesbegründung geht diese Regelung etwaigen anderslautenden Satzungsregelungen der Sicherheitseinrichtungen vor.

Eine solche Regelung entspricht nicht den Vorgaben der BRRD und geht daher deutlich über die Anforderungen des EU-Gesetzgebers hinaus. Die Richtlinie sieht an keiner Stelle vor, dass ein formwechselnder Rechtsträger zwingend weiterhin Mitglied im Einlagensicherungssystem oder der institutssichernden Einrichtung bleiben muss.

Zudem stellt diese Vorgabe einen nicht hinnehmbaren Eingriff in die Struktur- und Organisationshoheit der Institutssicherungssysteme und ihrer Mitglieder dar. Die Entscheidung über die Mitgliedschaft in Institutssicherungssystemen liegt beim Institutssicherungssystem selbst. In diesem Zusammenhang liegt es auf der Hand, dass ein Institutssicherungssystem auch die Möglichkeit haben muss, eine Mitgliedschaft zu beenden. Dies gehört zu den originären Befugnissen einer solchen Organisationseinheit und ist für deren Funktionieren unverzichtbar. Eine Regelung, die nach einem Rechtsformwechsel eine solche Mitgliedschaft erzwingt, bewegt sich nicht im Einklang mit der Richtlinie. Die entsprechenden Bestimmungen in § 149 Abs. 2 Nr. 4 SAG-E sollten demnach ersatzlos gestrichen werden.

### **15. Rechtsverweise prüfen**

Es fällt auf, dass einige Verweise nicht korrekt wiedergegeben werden. Beispielsweise sei dabei auf die Definition von „gedeckte Einlagen“ in § 2 Nr. 29-SAG-E hingewiesen, in der auf § 3 Abs.2 EAEG verwiesen wird. Gemeint scheint aber § 3 Abs.1 EAEG zu sein. Der Verweis in § 2a Nr. 7 und 8 des Restrukturierungsfondsgesetzes müsste sich richtigerweise auf § 2 Abs.3 Nr.23 SAG und § 2 Abs.3 Nr.33 SAG beziehen.

### **16. Artikel 8: In-Kraft-Treten**

Das BRRD-Umsetzungsgesetz sieht in Artikel 8 Abs. 2 die Anwendung des Bail-in Instruments bereits zum 1. Januar 2015 vor, während die BRRD gemäß Art. 130 die Anwendung – einschließlich der Vorgaben zum Bail-in-Mechanismus /Haftungskaskade sowie auch der Festlegung und regelmäßigen Einhaltung der Mindestquote von bail-in-fähigen Eigenkapitalpositionen und Verbindlichkeiten (MREL) –*spätestens* zum 1. Januar 2016 vorsieht. Der EU-Gesetzgeber ermöglicht es den Mitgliedstaaten damit, die Anwendung des Bail-In Instruments auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der SRM-Verordnung zum 1. Januar 2016 festzulegen und damit einen Gleichlauf der Bestimmungen unter der BRRD und der SRM-Verordnung zu ermöglichen. Es ist nicht nachvollziehbar warum der deutsche Gesetzgeber hiervon keinen Gebrauch machen will. Die zeitliche Vorgabe hat der EU-Gesetzgeber mit Blick auf die in Bezug auf das Bail-in notwendigen Vorlaufzeiten für die Institute eingeführt. Zum einen sind zunächst hinsichtlich der Höhe der MREL seitens der Aufsicht konkrete institutsindividuelle Vorgaben erforderlich, zum anderen wird für die Umsetzung dieser Vorgaben in den Instituten ausreichend Umsetzungszeit benötigt. Je nach Größenordnung der MREL müssten Institute zur Erfüllung dieser Quote ggf. an Marktteilnehmer herantreten, um überhaupt bail-in-fähige Verbindlichkeiten im ausreichenden Maße vorhalten zu können. Darüber hinaus bedarf es hinsichtlich der institutseigenen Überwachung der Einhaltung der Vorgaben einer technischen Umsetzung – insbesondere da es sich bei den Verbindlichkeiten um im Zeitablauf schwankungsanfällige Positionen handelt.

Vor diesem Hintergrund ist auch mit Blick auf eine richtlinienkonforme Umsetzung ein zeitliches Vorziehen des Inkrafttretens der Bail-in-Regelungen nach Art. 8 Abs. 2 des Regierungsentwurfs nicht nachvollziehbar. Wir plädieren daher mit Nachdruck für eine Umsetzung der Vorgaben zum Bail-in erst zum 1. Januar 2016.

### **17. Steuerliche Behandlung der Beiträge zum einheitlichen Abwicklungsfonds**

Das Bundesfinanzministerium plant, dass die Banken in Deutschland die Abgabe an den einheitlichen Abwicklungsfonds nicht von der Steuer absetzen dürfen. Banken in anderen europäischen Mitgliedsländern könnte hingegen ein steuerlicher Abzug durch nationales Recht ermöglicht werden. In Österreich, Belgien, Frankreich, Schweden, Slowenien und in der Slowakei sind bereits die heute erhobenen nationalen Bankenabgaben als Be-

triebsausgaben abzugsfähig. Es ist damit zu rechnen, dass dies auch für die Beiträge zum EU-Rettungsfonds gelten wird. Außerhalb Europas können in den USA und in Australien entsprechende Beiträge steuerlich geltend gemacht werden. Hier muss sichergestellt werden, dass die Beiträge steuerlich EU-weit einheitlich behandelt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Finanzplätzen zu vermeiden. Ggfs. muss daher auch in Deutschland eine steuerliche Abzugsfähigkeit erfolgen.

### **18. Umlagefinanzierung der FMSA im Hinblick auf Zwecke nach dem SAG-E**

Nach § 3d Abs. 4 FMStFG-E sollen zukünftig die Kosten der Finanzmarktstabilisierungsanstalt FMSA, die in Zusammenhang mit der Wahrnehmung nach dem SAG sowie dem Restrukturierungsfondsgesetz anfallen und nicht bereits durch entsprechende Einnahmen der FMSA gedeckt sind, auf alle Institute nach § 2 Restrukturierungsfondsgesetz umgelegt werden. Die Kosten sollen dabei auch Gemeinkosten der FMSA enthalten. Wir lehnen diese weitere Umlagefinanzierung einer Behörde entschieden ab. Bei vielen kleinen, mittleren und Spezialinstituten ist vor dem Hintergrund der Finanzierung der BaFin und der EZB im Rahmen des SSM sowie der Beitragszahlung zum einheitlichen Abwicklungsfonds und den zusätzlich erhobenen Beiträgen zu den Verwaltungskosten des einheitlichen europäischen Abwicklungsausschusses kein Raum mehr für weitere finanzielle Belastungen. Bei einigen, gerade kleinen Instituten ist sogar unklar, ob vor dem Hintergrund der Höhe der anstehenden Belastungen überhaupt noch ein Gewinn ausweisbar sein wird. Vor diesem Hintergrund fordern wir dringend, die geplante Umlagefinanzierung in § 3d Abs. 4, Abs. 6 Nr. 3 FMStFG-E zu streichen.

### **19. Verschiebung der Anwendbarkeit des Trennbankengesetzes**

Wir möchten an dieser Stelle den Regierungsentwurf für ein BRRD-Umsetzungsgesetz zum Anlass nehmen, um auf die nachstehende Problematik hinzuweisen: Die mit dem sog. Trennbankengesetz eingefügten Vorschriften in §§ 3 Abs. 2 bis 4 und § 25f KWG werden auf Grund ihrer Anforderungen an die Separierung verbotener Geschäfte sowie der dazu erforderlichen Risikoanalyse bereits ab Ende 2014 zu einem erheblichen Zusatzaufwand in den betroffenen Instituten führen. Die Institute müssen in näherer Zukunft grundlegende Struktur- und geschäftspolitische Entscheidungen treffen; dies gilt insbesondere für die Institute in der Rechtsform der AG, die entsprechende Beschlüsse der Hauptversammlung in 2015 bereits in diesem Jahren vorbereiten müssten. Bestimmte Geschäfte sind entweder einzustellen oder auf eine neu zu gründende separate Handelseinheit zu übertragen. Aufgrund der in wichtigen Fragen unbestimmten Formulierung des Trennbankengesetzes und des bestehenden Ermessensspielraums der nationalen Aufsicht im Hinblick auf die Separierungsanforderungen, sind die nachträglichen Folgen für die Realwirtschaft durch Einstellung bzw. Separierung bestimmter Geschäfte nicht auszuschließen. Je enger das Trennbankengesetz ausgelegt wird, desto größer werden die

Auswirkungen sein. Werden die Geschäfte von ausgelagerten Handelseinheiten übernommen, ergeben sich aus der Konzentration neue Systemrisiken.

Parallel zum deutschen Trennbankengesetz ist derzeit eine EU-Trennbankenverordnung in der Diskussion, die voraussichtlich über die Vorgaben des deutschen Trennbankengesetzes hinausgehen wird. Das Zusammenspiel des deutschen Trennbankengesetzes mit den kommenden EU-Anforderungen ist derzeit noch völlig unklar. Dies gilt zum einen vor dem Hintergrund der frühen Phase des EU-Rechtsetzungsverfahrens. Der EU-Verordnungsvorschlag enthält zudem eine Vielzahl von Mandaten für die Europäische Kommission und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), das Regelwerk in wesentlichen Punkten weiter zu konkretisieren - dies sogar erst nach der Verabschiedung. Je nach Ausgang der europäischen Diskussion müssten die Auslagerungsentscheidungen gemäß deutschem Trennbankengesetz ggf. wieder rückgängig gemacht werden. Im Rahmen der Drucksache 45/14 des Deutschen Bundesrates vom 11. April 2014 spricht sich der Deutsche Bundesrat in Ziffer 19 im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit der Institute für ein abgestimmtes Inkrafttreten der beiden vorgenannten Regularien aus. Die deutschen Vorgaben sollten den europäischen Regelungen zur Bankenstrukturreform nicht vorgreifen. Wir unterstützen die Ansicht des Deutschen Bundesrates und plädieren für eine Verlängerung der Übergangsfristen im KWG bis zum Inkrafttreten der europäischen Regeln. Hierzu bietet es sich an, in § 64s Abs. 2 KWG die Zahl "2015" durch "2018" und die Zahl "2016" durch "2019" zu ersetzen.

## **20. Ergänzende Anmerkungen zur Finanzierung des Abwicklungsfonds unter der BRRD und im Rahmen des SRF**

Gestatten Sie uns abschließend auf einige Aspekte hinsichtlich der noch zu erlassenden delegated (BRRD) bzw. implementing acts (SRM) der EU-Kommission und des Rates im Rahmen der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage für die Beiträge in den Abwicklungsfonds aufmerksam zu machen. Vor dem Hintergrund der grundgesetzlich verankerten Eigentumsgarantie und dem Recht auf freie Berufsausübung, die sich im Übrigen in vergleichbarer Weise auch im europäischen Recht finden, meinen wir, dass Zumutbarkeitsregeln aufgenommen werden müssten, die sich an der Ertragssituation der Banken orientieren. Ferner sollte dort eine Freibetragsgrenze vorgesehen werden. Die Erhebung der Beiträge ist eine Sonderabgabe, die in die oben genannten Rechte eingreift. Bei jedem Eingriff in derartige Rechte muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Der deutsche Gesetzgeber hat dies im Rahmen der Restrukturierungsfondsverordnung erkannt und einen Freibetrag in § 1 RStruktFV sowie Zumutbarkeitsgrenzen in § 3 RStruktFV aufgenommen.

Darüber hinaus sollte mit Blick auf eine angemessene Abgabenlast im Rahmen der zugrunde zu legenden Bemessungsgrundlage darauf hingewirkt werden, dass die Abzugs-

positionen angemessen ausgestaltet werden. Der deutsche Gesetzgeber hat hinsichtlich der Bemessungsgrundlage der deutschen Bankenabgabe in § 12 Abs.10 Satz 3 Restrukturierungsfondsgesetz geregelt, dass die gesamten (und nicht nur die gedeckten) Verbindlichkeiten gegenüber Kunden (Nr. 1) und Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und Treuhandverbindlichkeiten, soweit es sich um solche aus der Durchleitung von Fördermitteln der Fördereinrichtungen des Bundes und der Länder handelt (Nr. 5), nicht zu berücksichtigen sind. Sofern ferner Intragruppenforderungen aus der Bemessungsgrundlage für Beiträge auf Konzernebene herausgerechnet werden können, muss dies aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit auch für verbundinterne Forderungen zwischen Mitgliedern eines Institutssicherungssystems nach Art. 113 Abs. 7 CRR gelten.

In diesem Zusammenhang möchten wir Sie bitten, darauf hinzuwirken, dass die genannten Abzugspositionen sowie eine Freibetragsgrenze im Rahmen der weiteren europäischen Rechtsetzungsvorhaben Berücksichtigung finden.



Frau  
Ingrid Arndt-Bauer, MdB  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
SPD-Bundestagsfraktion  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Az  
F 2

Zeichen  
Sä/Di

Durchwahl  
5430

Datum  
29.09.2014

**Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU (BRRD-Umsetzungsgesetz – BT Drucksache 18/2575)**

**Ihr Zeichen: PA 7-18/2575;18/2576;18/2626**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 25. September 2014 und die darin ausgesprochene Einladung zur Öffentlichen Anhörung am 6. Oktober 2014, die wir gerne annehmen.

Anbei übermitteln wir Ihnen die Stellungnahme des Verbandes vom 29. September 2014 zur Kenntnis. Es würde uns freuen, wenn dieses außerordentlich wichtige Anliegen der deutschen Versicherungswirtschaft Ihre Unterstützung findet.

Für ergänzende Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Wehling)

(Säglitz)

**Gesamtverband der Deutschen  
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5000  
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-30  
Fax: +32 2 28247-39  
ID-Nummer 6437280268-55

E-Mail: [h.saeglitz@gdv.de](mailto:h.saeglitz@gdv.de)

[www.gdv.de](http://www.gdv.de)

Anlage



## Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der  
Richtlinie 2014/59/EU (BRRD-Umsetzungsgesetz)

BT-Drucksache 18/2575

**Gesamtverband der Deutschen  
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5000  
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-30  
Fax: +32 2 28247-39  
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:  
**Dr. Axel Wehling**  
Mitglied der Hauptgeschäftsführung

E-Mail: [a.wehling@gdv.de](mailto:a.wehling@gdv.de)

[www.gdv.de](http://www.gdv.de)



## Zusammenfassung

Die deutsche Versicherungswirtschaft unterstützt ausdrücklich die mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD-Richtlinie) angestrebte Zielsetzung, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass systemrelevante Institute und Finanzgruppen im Krisenfall zukünftig in einem geordneten Rahmen abgewickelt werden können.

Das zentrale Instrument zur Verwirklichung dieser Zielsetzung ist der Gesetzentwurf zur Sanierung und Abwicklung von Instituten und Finanzgruppen (SAG-E). Mit der dort vorgesehenen Einbeziehung von Finanzkonglomeraten geht der Gesetzgeber jedoch über den in der BRRD-Richtlinie geregelten Anwendungsbereich hinaus. Von den derzeit neun in Deutschland festgestellten Finanzkonglomeraten werden sechs von Versicherungen bzw. Holdingstrukturen mit maßgeblichen Versicherungsbeteiligungen geführt. Das würde bedeuten, dass sich u. a. die im SAG-E geregelten Anforderungen an die Sanierungs- und Abwicklungsplanung überwiegend auf die dem Konglomerat angehörenden Versicherungsunternehmen auswirken würden.

Die über die Einbeziehung von Finanzkonglomeraten bewirkte Ausstrahlung des SAG-E auf die betroffenen Versicherungsunternehmen ist nicht sachgerecht und muss rückgängig gemacht werden.

Die Versicherungswirtschaft unterliegt bereits einem im Versicherungsaufsichtsgesetz geregelten Sanierungs- und Abwicklungsregime, das auf die Besonderheiten der Branche zugeschnitten ist und angesichts des auf die Eingehung von langfristigen Verpflichtungen ausgerichteten Geschäftsmodells in erster Linie auf eine Erhaltung der Vermögenswerte zugunsten der Versicherungsnehmer abzielt. Demgegenüber beruht das Krisenmanagement von Kreditinstituten auf der Prämisse einer zügigen Abwicklung, um Ansteckungseffekte zu verhindern. Eine entsprechende Übertragung dieses Konzepts auf die Versicherungswirtschaft würde damit nicht zu einer erhöhten Sicherheit beitragen, sondern zu widersprüchlichen und ggf. sogar bestandsgefährdenden Anforderungen an Versicherer führen.

## **Hintergrund:**

Gemäß dem in § 1 Nummer 4 SAG-E definierten Anwendungsbereich gilt dieses Gesetz auch für übergeordnete Unternehmen eines Finanzkonglomerats gemäß § 12 des Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetzes und deren nachgeordneten Unternehmen mit Sitz im Inland.

Ausgehend von dem grundsätzlichen Anwendungsbereich in § 1 Nummer 4 SAG-E wirken sich die auf die Gruppenebene abzielenden Anforderungen des SAG-E damit grundsätzlich auch auf die dem Finanzkonglomerat angehörenden Versicherungsunternehmen aus. So wird mit Blick auf die Erstellung von Gruppensanierungsplänen in § 12 Absatz 2 SAG-E beispielsweise geregelt, dass das übergeordnete Unternehmen einer Gruppe, in welcher sich ein Institut befindet, zur Erstellung eines Sanierungsplans für die gesamte Gruppe verpflichtet ist. Konsequenz ist, dass ein Versicherer als übergeordnetes Unternehmen eines Finanzkonglomerats für die gesamte Gruppe - einschließlich der konglomeratsangehörigen Versicherungsunternehmen - einen Sanierungsplan zu erstellen hat.

## **Petitum:**

Versicherungsunternehmen unterliegen bereits einem im Versicherungsaufsichtsgesetz geregelten Sanierungs- und Abwicklungsregime, das den branchenspezifischen Besonderheiten angemessen Rechnung trägt. Aus diesem Grund ist die im Übrigen nicht auf den Vorgaben der BRRD-Richtlinie beruhende Einbeziehung von Versicherungsunternehmen, die einem Finanzkonglomerat angehören, in den Anwendungsbereich des bankengeprägten Gesetzentwurfs zur Sanierung und Abwicklung von Instituten und Institutgruppen (SAG-E) nicht sachgerecht. Der Gesetzentwurf ist daher wie folgt zu ändern:

### **Artikel 1, § 1 SAG-E**

*Dieses Gesetz gilt für*

*1. CRR-Kreditinstitute im Sinne des § 1 Absatz 3d Satz 1 des Kreditwesengesetzes mit Ausnahme der Unternehmen im Sinne von Artikel 2 Absatz 5 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG,*

2. CRR-Wertpapierfirmen im Sinne des § 1 Absatz 3d Satz 2 des Kreditwesengesetzes, die gemäß § 33 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c des Kreditwesengesetzes mit einem Anfangskapital im Gegenwert von mindestens 730 000 Euro auszustatten sind,

3. übergeordnete Unternehmen einer Institutsgruppe, einer Finanzholding-Gruppe oder einer gemischten Finanzholding-Gruppe gemäß § 10a Absatz 1 des Kreditwesengesetzes und deren nachgeordnete Unternehmen gemäß § 10a Absatz 1 des Kreditwesengesetzes mit Sitz im Inland,

**4. übergeordnete Unternehmen eines Finanzkonglomerats gemäß § 12 des Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetzes und deren nachgeordnete Unternehmen gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 des Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetzes mit Sitz im Inland und**

{.....}

#### **Artikel 1, § 2 Absatz 3 Nummer 28 SAG-E**

Eine Gruppe **im Sinne des § 1 Nummer 3** besteht aus dem übergeordneten Unternehmen und seinen nachgeordneten Unternehmen.

#### **Begründung:**

##### **Keine Vorgabe in der BRRD**

Laut amtlicher Begründung zum Regierungsentwurf des BRRD-Umsetzungsgesetzes sollen die Vorgaben der BRRD-Richtlinie umgesetzt werden. Der Anwendungsbereich der BRRD-Richtlinie ist in Artikel 1 abschließend geregelt. Dieser erfasst Institute, (gemischte) Finanzholding- und (gemischte) Mutterfinanzholdinggesellschaften sowie Finanzinstitute, die Tochtergesellschaften einer der vorgenannten Gesellschaften sind und in die Beaufsichtigung des Mutterunternehmens auf konsolidierter Basis einbezogen werden. Finanzkonglomerate sind ausdrücklich nicht in Artikel 1 der BRRD-Richtlinie genannt.

Folgerichtig richten sich die in der BRRD-Richtlinie enthaltenen Anforderungen an die Sanierung und Abwicklung nur an die von Artikel 1 erfassten Institute und Finanzgruppen.

Die über die Vorgaben der BRRD-Richtlinie somit eindeutig hinausgehende Einbeziehung von Finanzkonglomeraten führt aber im Ergebnis dazu, dass auch übergeordnete und nachgeordnete Versicherungsunternehmen von den auf Gruppenebene statuierten Anforderungen des SAG-E betrof-

fen sind. Dies entspricht nicht den Zielsetzungen der BRRD und würde die betroffenen Versicherungsunternehmen im Vergleich zu ihren europäischen Wettbewerbern empfindlich benachteiligen.

***Vorgaben an Sanierung und Abwicklung von Versicherungsunternehmen unterliegen branchenspezifischen Besonderheiten***

Hinzu kommt, dass die Übertragung eines bankengeprägten Sanierungs- und Abwicklungsregimes auf Versicherer nicht sachgerecht ist. Das Geschäftsmodell der Versicherungsunternehmen ist im Gegensatz zu dem der Banken auf die nachhaltige Bedeckung von langfristigen Verpflichtungen ausgerichtet. Krisenszenarien treten daher im Regelfall nicht „über Nacht“ ein, sondern sind das Ergebnis einer sich über einen längeren Zeitraum abzeichnenden Entwicklung. Vor diesem Hintergrund müssen die Eingriffsbefugnisse der Aufsichts- und Abwicklungsbehörden entsprechend auf die besondere Situation bei Versicherern abgestimmt sein.

§ 81b des Versicherungsaufsichtsgesetzes stellt den Aufsehern das für eine erfolgreiche Sanierung von Versicherern notwendige Instrumentarium zur Verfügung. Auch die Liquidation und Abwicklung von Versicherern ist in den §§ 88 ff. des Versicherungsaufsichtsgesetzes bereits unter angemessener Würdigung der Belange der Versicherungsnehmer und Gläubiger speziell geregelt. Zudem nimmt das Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG) in § 64d des Versicherungsaufsichtsgesetzes die erhöhten Anforderungen an die Sanierungs- und Finanzierungsplanung von Versicherern nach der Richtlinie 2009/138/EG (Solvency II-Richtlinie), die zur Umsetzung in nationales Recht ansteht und ab 2016 zu einem Paradigmenwechsel in der Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen führen wird, für alle Versicherer vorweg und geht teilweise sogar darüber hinaus.

Bei einer Umsetzung des aktuellen Gesetzentwurfs würden Versicherungsunternehmen, die einem Finanzkonglomerat angehören, demnach mit uneinheitlichen und möglicherweise sogar widersprüchlichen Sanierungs- und Abwicklungsvorgaben konfrontiert. Eine derartige Situation ist unter rechtsstaatlichen Aspekten nicht hinnehmbar.

### ***Keine Regelungslücke für die Sanierung und Abwicklung von Finanzkonglomeraten***

Darüber hinaus besteht mit Blick auf die zu beachtenden Sanierungs- und Abwicklungsanforderungen auf Ebene eines Finanzkonglomerats keine Regelungslücke. Die in § 25 Absatz 1 des Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetzes geregelten Anforderungen an die Geschäftsorganisation stellen sicher, dass das übergeordnete Unternehmen des Finanzkonglomerats die notwendigen Vorkehrungen trifft, um bei Bedarf zu geeigneten Sanierungs- und Abwicklungsverfahren und -plänen beizutragen und solche Verfahren und Pläne zu entwickeln. Diese Vorkehrungen sind regelmäßig zu überprüfen und anzupassen.

Diese Anforderungen gehen bereits über die Vorgaben der Richtlinie 2002/87/EG über die zusätzliche Beaufsichtigung eines Finanzkonglomerats hinaus. Daher hat sich der Gesetzgeber bewusst gegen eine obligatorische Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen entschieden. Diese Wertentscheidung darf durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht revidiert werden.

Berlin, den 29.09.2014

Goethe-Universität Frankfurt am Main  
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften  
Campus Westend • Grüneburgplatz 1 • 60323 Frankfurt am Main

Abteilung Finanzen

Prof. Martin Götz, Ph.D.  
SAFE-Professur für Regulierung und  
Stabilität von Finanzinstituten

Telefon +49 (0)69 798 30074  
Telefax +49 (0)69 798 30077  
E-Mail goetz@safe.uni-frankfurt.de

Datum: 02.10.2014

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU (BRRD-Umsetzungsgesetz) der Bundesregierung vom 22.09.2014**

### **Zusammenfassung:**

- Durch die zügige Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU („BRRD-Umsetzungsgesetz“) wird die Selbstregulierung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen weiter gestärkt und das aufsichtsrechtliche Instrumentarium um marktorientierte Mechanismen ausgebaut.
- Es ist zu erwarten, dass das Umsetzungsgesetz die Finanzstabilität in Deutschland fördert.
- Positiv ist insbesondere die Ausgestaltung der Möglichkeit einer verpflichtenden Gläubigerbeteiligung („Bail-in“) im Rahmen der Abwicklung, da der Bail-in nicht nur Fragen der Privathaftung im Abwicklungsfall klärt, sondern auch gute Anreize zur Selbstregulierung von Kreditinstituten setzt.
- Der Verzicht auf die Umsetzung der in der Abwicklungsrichtlinie enthaltenen staatlichen Stabilisierungsmöglichkeiten ist positiv und ein wichtiger Baustein zur Förderung der Selbstregulierung von Finanzinstituten.
- Eine Risikoadjustierung der Bankenabgabe ist unerlässlich und an gegebener Stelle zu klären.
- Die Verlängerung der Laufzeit des Finanzmarktstabilisierungsfonds erachte ich als problematisch, da die explizite Möglichkeit einer staatlichen Hilfe dem Anreiz zur Selbstregulierung von Finanzinstituten entgegensteht.

### **Allgemeine Anmerkung:**

Die zügige Bereitstellung von staatlichen Finanzmitteln und Garantien während der Finanzkrise erlaubte ein schnelles Reagieren auf Probleme im Finanzsektor. Der Ausfall von korrigierenden Marktmechanismen vor und während der Finanzkrise hat eine Übernahme von finanziellem Risiko durch den Staat erfordert und in den letzten Jahren eine verstärkte Präsenz des Staates im deutschen Finanzsektor mit sich gebracht. Da mit der Richtlinie 2014/59/EU („BRRD-Richtlinie“) eine marktnähere Regulierung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen erreicht wird, ist die schnelle und weitreichende Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht zu begrüßen. Es ist einerseits zu erwarten, dass die Stärkung der Aufsicht durch neue Instrumente eine effizientere Überwachung von Kreditinstituten erlaubt, andererseits schafft die Einführung eines harmonisierten Abwicklungsprozesses mit möglicher Gläubigerbeteiligung Vertrauen und bietet Gelegenheit, derzeit schwächer ausgebildete Marktmechanismen zur Selbstregulierung im Finanzsektor zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist auch positiv zu bewerten, dass die in der Abwicklungsrichtlinie enthaltenen staatlichen Stabilisierungsmöglichkeiten (Artikel 56 bis 58 BRRD-Richtlinie) nicht in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Verpflichtung von Kreditinstituten, Sanierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen und zu pflegen, schafft Vertrauen, da die Abwicklungspläne die Organisation von Kreditinstituten im Krisenfall regeln und dadurch eine Weiterführung erleichtern. Des Weiteren bietet die Anordnung der Umsetzung einzelner oder mehrerer Optionen des Sanierungsplans von Seiten der Aufsichtsbehörde ein Instrument, um gezielt und frühzeitig auf potenzielle Probleme bei Kreditinstituten zu reagieren. Die Erweiterung des bestehenden Aufsichtsinstrumentariums um zusätzliche Befugnisse, wie z.B. die Überführung eines abzuwickelnden Instituts in ein Brückeninstitut, und die Bestimmungen zur Gläubigerbeteiligung („Bail-in“) im Abwicklungsfall sind besonders wertvoll. Die Ausgestaltung der Haftungskaskade stellt im Fall des Bail-in sicher, dass weitere Gläubiger zur Abwicklungsfinanzierung herangezogen werden können. Da diese Anlegergruppen nun nicht mehr durch die Bereitstellung von Staatsgarantien vor einem möglichen Verlust verschont bleiben werden, schafft diese Grundlage auch entsprechende Anreize zur Selbstregulierung eines Kreditinstituts durch die Gläubiger. Dies wirkt sich ebenfalls positiv auf die Stabilität eines Kreditinstituts aus und trägt somit zur allgemeinen Finanzstabilität in Deutschland bei.

Zusammenfassend stellt die Umsetzung der BRRD-Richtlinie eine konsequente und marktnahe Weiterentwicklung der Regulierungsmechanismen zur Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen dar.

## **Einzelanmerkungen:**

Damit die Voraussetzungen für eine größere Selbstregulierung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen durch eine aktive Marktbeteiligung gegeben sind, bedarf es allerdings weiterer Reformschritte. Zwei Punkte werden im Folgenden näher ins Auge gefasst: Zum einen sollte die Höhe der zu leistenden Bankenabgabe risikoadjustiert bemessen werden, um adäquate Anreizmechanismen für Kreditinstitute zu setzen und somit die Finanzstabilität in Deutschland langfristig zu fördern. Zum anderen müssen Rahmenbedingungen für Anteilseigner und Anleger geschaffen bzw. wiederhergestellt werden, so dass sich diese an einer marktgerechten Überwachung und Selbstregulierung von Kreditinstituten beteiligen.

### **a) Risikoadjustierte Bankenabgabe**

Die Erhebung des Jahresbeitrags für den Restrukturierungsfonds über die Bankenabgabe erfolgt mittels der proportionalen Beteiligung aller Banken entsprechend ihrem Anteil an den nationalen Gesamtpassiva. Um allerdings neben einer marktgerechteren Verteilung der Kosten auf mehrere Banken auch die Lenkungsfunction der Bankenabgabe zur Risikoverringung bei bestimmten Kreditinstituten zu erreichen, ist eine Risikoadjustierung der Beiträge unerlässlich. Artikel 103 Absatz 7 BRRD-Richtlinie nennt hierbei diverse Punkte, die bei einer Risikoanpassung der Bankenabgabe berücksichtigt werden sollten. Während die differenzierte Risikoanpassung der Bankenabgabe an künftiger Stelle vorgenommen wird, ist bereits hier anzumerken, dass bei der Risikoadjustierung der Bankenabgabe nicht nur auf die Institutsgröße geachtet werden sollte. Obwohl die Größe eines Kreditinstituts eng mit der Finanzstabilität eines Landes verknüpft ist, sind für eine differenziertere Betrachtungsweise weitere Punkte, wie z.B. die Ersetzbarkeit des Instituts im Krisenfall, die Vernetzung mit anderen Marktteilnehmern und –märkten, etc. heranzuziehen. Durch die Identifikation von Parametern, welche die Bedeutung von bestimmten Finanzinstituten für das Funktionieren des Finanzsektors zum Ausdruck bringen, wird es möglich sein, den Einfluss verschiedener Institute auf die Finanzstabilität besser zu ermitteln und mit einer Bankenabgabe zu belegen. Wenn dies gelingt, wird sich auch der Beitrag einzelner Institute zur Destabilisierung des Finanzsystems frühzeitig erkennen und verringern lassen.

### **b) Verlängerung der Laufzeit des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin)**

Aufgrund bestehender Unsicherheiten hinsichtlich der Risikopositionen von Finanzinstituten im Jahr 2012 war eine Verlängerung der Laufzeit des SoFFin zum Jahresende 2014 angebracht. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der BRRD-Richtlinie und der Entwicklungen im deutschen Finanzsektor in den letzten zwei Jahren stehe ich der Verlängerung des SoFFin bis zum Jahresende 2015 kritisch gegenüber. Dies begründet sich wie folgt:

Die vergangenen Jahre waren gekennzeichnet von gravierenden Veränderungen in der Regulierung und Aufsicht von Finanzinstituten in Deutschland und Europa. Die Schaffung neuer Institutionen und die Bereitstellung von weiteren Informationen über Kreditinstitute seitens der Aufsicht haben zu einer größeren Transparenz von Finanzinstituten beigetragen. Die mehrmalige Durchführung von Stresstests durch die EBA, die Veröffentlichung von Ergebnissen und detaillierten Bilanzpositionen haben die Informationslage von Marktteilnehmern wesentlich verbessert. Dies erlaubt Anteilseignern und anderen Anspruchsberechtigten neue Informationen besser einzuordnen und darauf differenzierter zu reagieren. Damit trägt die bessere Informationslage zu einer gesteigerten Selbstregulierung von Finanzinstituten bei. Diese höhere Transparenz und das verbesserte Verständnis der Risikopositionen einzelner Kreditinstitute waren vor zwei Jahren noch nicht gegeben.

Die Existenz des SoFFin und die damit verbundene Möglichkeit gegebenenfalls Garantien oder Rekapitalisierungsmaßnahmen vorzunehmen, wirkt sich negativ auf die Marktdisziplin aus. Es ist zu befürchten, dass sich durch die Möglichkeit eines staatlichen Eingriffs wünschenswerte Marktmechanismen, die zum Zweck der Selbstregulierung von Instituten auf neue Informationen (z.B. Ergebnisse des AQR und des Stresstests der EZB) reagieren, nicht vollständig entfalten werden. Im schlimmsten Fall würde dies bedeuten, dass positive und erwünschte Selbstregulierungsprozesse ausbleiben, da die Möglichkeiten von Garantien oder Rekapitalisierungsmaßnahmen durch den SoFFin rechtlich gegeben sind.

Durch die Umsetzung der BRRD-Richtlinie wird zudem nun auch die Möglichkeit einer verpflichtenden Gläubigerbeteiligung im Zuge der Abwicklung einer Bank geschaffen. Dieses neue Instrument bietet eine weitere Möglichkeit, um im Krisenfall Kapital bereitzustellen. Dementsprechend wird mit der Umsetzung der BRRD-Richtlinie ein weiterer Weg der Kapitalbeschaffung für betroffene Institute erschlossen, welchem nicht durch die Aussicht einer etablierten Staatsfinanzierung mithilfe des SoFFin vorgegriffen werden sollte.

# Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern



Prof. Dr. h. c. mult. Martin Hellwig, Ph.D.

**MPI Gemeinschaftsgüter**  
Kurt-Schumacher-Str. 10  
53113 Bonn  
Tel.: 0049(0)228 9 14 16-22  
Fax: 0049(0)228 9 14 16-21  
hellwig@coll.mpg.de  
<http://www.coll.mpg.de>

## **Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD-Umsetzungsgesetz)**

### **1. Einleitung und Zusammenfassung**

Insofern der vorliegende Gesetzesentwurf der Umsetzung einer Europäischen Richtlinie dient, hat der deutsche Gesetzgeber in den wichtigsten Punkten kaum Ermessensspielraum, sondern ist gehalten, die Richtlinie umzusetzen. In der folgenden Stellungnahme werde ich daher nicht so sehr auf Details der Regelungen eingehen. Stattdessen will ich einige Kernprobleme der Regelungen diskutieren.

Das jetzt anstehende Gesetzgebungspaket (BRRD-Umsetzungsgesetz, SRM-Fonds-Vertrag, ESM-Kompetenz zur Rekapitalisierung von Banken) und die zugrundeliegenden europäischen Rechtsnormen (BRRD, SRM-Verordnung) sollen die Möglichkeiten zum Umgang mit Bankenschief lagen verbessern, so dass das Gemeinwesen, in Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bzw. der Eurozone, nicht wieder, wie im Oktober 2008, in eine Zwangslage kommt, in der Mittel des Steuerzahlers aufs Spiel gesetzt werden müssen, um Banken zu stabilisieren und den schlimmen Rückwirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft vorzubeugen, die der Zusammenbruch einer großen Bank nach sich ziehen könnte. Die Richtlinie gilt für die Europäische Union insgesamt und ist somit in einem Zusammenhang zu sehen mit der Schaffung der europäischen Aufsichtsinstitutionen 2012 und dem gemeinsamen Regelwerk, insbesondere CRDIV/CRR 2013. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus betrifft nur die Mitglieder der Eurozone (und etwaige weitere Länder, die sich anschließen) und ist somit als Teil der Bankenunion zu sehen, zusammen mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der demnächst seine Arbeit beginnen wird.

Die Richtlinie und ihre Umsetzung in der nationalen Gesetzgebung bringen einen großen Fortschritt in der Reform der Finanzregulierung. Jedoch bleiben wesentliche Probleme ungelöst. Daher gehe ich davon aus, dass selbst mittelgroße Institute auch nach diesem Regelwerk nicht systemschonend abgewickelt werden können, ganz zu schweigen von Mega-

Banken wie BNP Paribas oder der Deutschen Bank, die in verschiedenen Jurisdiktionen systemrelevante Aktivitäten durchführen.

Wichtige Probleme sind:

- Bei Banken mit rechtlich unabhängigen Tochtergesellschaften in verschiedenen Jurisdiktionen werden durch den Sanierungs- und Abwicklungsmechanismus die integrierten Unternehmensabläufe gestört, oder gar zerstört, bei denen die verschiedenen Gesellschaften zusammenwirken. Das kann einen Zusammenbruch von systemrelevanten Funktionen nach sich ziehen.
- Die Richtlinie sagt nichts über die Sicherstellung der Liquidität der Institute, die sich in einem Sanierungs- oder Abwicklungsverfahren befinden. Bei einem Institut mit einer Bilanzsumme von 500 Milliarden Euro wäre dazu eine Garantie in Höhe eines dreistelligen Milliardenbetrags erforderlich. Eine solche Garantie liegt deutlich über dem, was als Stützungsmöglichkeiten durch Einlagensicherungsinstitutionen, Restrukturierungs-/Abwicklungsfonds oder ESM vorgesehen ist.
- Das gesamte Gesetzgebungspaket geht davon aus, dass man ohne einen Rückhalt durch den Steuerzahler auskommt. Das halte ich für eine gefährliche Illusion. Die sum so mehr, als die Regeln für die Gläubigerhaftung zwar im Ansatz richtig sind, in der Durchführung aber nicht völlig überzeugen können.

Aufgrund dieser Probleme erwarte ich, dass die beteiligten Staaten bei Banken mit Bilanzsummen in dreistelliger Milliardenhöhe den Einsatz des Sanierungs- und Abwicklungsmechanismus in Zukunft ebenso vermeiden wollen wie in der Vergangenheit das Insolvenzverfahren. Soweit sie es sich leisten können, werden sie versuchen, schon im Vorfeld eines solchen Verfahrens die Solvenz der Bank durch eine Rekapitalisierung aus eigenen Mitteln zu verbessern; die Beihilfekontrolle der Europäischen Kommission wird das zwar prüfen, in Anbetracht der tatsächlichen oder behaupteten Gefährdung der Finanzstabilität wird sie aber kein Veto aussprechen, sondern allenfalls Auflagen erteilen, wie bisher schon. Soweit die Staaten sich eine Rekapitalisierung nicht leisten können, werden sie versuchen, die Probleme der Bank unter der Decke zu halten und hoffen, dass die Zentralbanken die Refinanzierung der Bank sicherstellt. Das Anliegen der Finanzstabilität – einschließlich der Funktionsfähigkeit des monetären Transmissionsmechanismus – macht die Zentralbanken in diesem Punkt erpressbar; daran hat sich durch die Übertragung der Aufsichtskompetenz auf die EZB nichts geändert.

Verschiedene der hier angesprochenen Probleme habe ich schon in früheren Stellungnahmen angesprochen, so gegenüber dem Finanzausschuss selbst in meinen Stellungnahmen zum Bankenrestrukturierungsgesetz 2010 und zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus 2013, gegenüber dem Haushaltsausschuss in meinen Stellungnahmen zum „Bad Bank“-Gesetz 2009 und zum Dritten Finanzmarktstabilisierungsgesetz 2012. Einige der in diesen früheren Stellungnahmen angesprochenen Probleme werden durch das neue Gesetzgebungspaket gelöst, so etwa die Priorisierung der Ziele eines behördlichen Eingriffs bei einer Bank, die in Schwierigkeiten kommt. Insofern betrachte ich die Richtlinie und den hier zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf als Verbesserungen.

Im gesamteuropäischen Kontext ist an dieser Stelle auch zu erwähnen, dass etliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union bislang noch gar keine speziellen Regelungen für die Sanierung und Abwicklung von Banken haben. In diesen Ländern geht der Gesetzgeber bislang davon aus, dass das normale Insolvenzrecht anzuwenden ist, eine Annahme, die sich gerade in der südeuropäischen Ländern in den letzten Jahren als fatal erwiesen hat, da man de facto keine Möglichkeiten hatte, mit Bankenschieflagen vernünftig umzugehen. Die BRRD

ändert diesen Zustand und schafft somit eine Grundlage dafür, dass man über die notwendigen Verbesserungen im europäischen Kontext gemeinsam reden kann.

Die folgenden Ausführungen gehen teilweise auf meine früheren Stellungnahmen zurück und verweisen auf diese. Eine Aufstellung dieser Stellungnahmen und anderer Texte zum Thema findet sich im Anhang zu dieser Stellungnahme.

## **2. Eine systemschonende Abwicklung von Barclays, BNP Paribas oder Deutsche Bank ist illusorisch<sup>1</sup>**

Global tätige Banken arbeiten mit rechtlich unabhängigen Tochtergesellschaften in verschiedenen Ländern. Für solche Tochtergesellschaften sind die Behörden des jeweiligen Sitzlandes zuständig, für eine New Yorker Tochter der Deutschen Bank also die US-amerikanischen Behörden. Gerät eine solche Bank in eine Schieflage, so dass behördliche Eingriffe als erforderlich erscheinen, so ist grundsätzlich davon auszugehen, dass bei den in verschiedenen Jurisdiktionen tätigen Tochtergesellschaften jeweils verschiedene Behörden eingreifen, die deutschen Behörden bei den deutschen Gesellschaften, die US-amerikanischen bei den dortigen Gesellschaften usw.

Im Fall von Lehman Brothers gab es in vielen verschiedenen Ländern getrennte Insolvenzverfahren, mit Ergebnissen, die durchaus von Land zu Land verschieden waren, so dass z.B. die Gläubiger von Lehman Brothers Deutschland am Ende besser dastanden als die Gläubiger von Lehman Brothers Niederlande oder der Mutter Lehman Brothers New York, dies natürlich auch, weil die in Deutschland vertriebenen Lehman-Zertifikate zumeist von Lehman Brothers Niederlande ausgegeben waren.

Die rechtliche Unabhängigkeit der verschiedenen Tochtergesellschaften schließt nicht aus, dass wichtige Unternehmensprozesse im Gesamtkonzern integriert vorgenommen werden. Ein einfaches Beispiel ist das Cash Management, der Umgang mit Geld. Hier bietet es sich an, die Unterschiede der Geschäftszeiten in verschiedenen Erdteilen auszunutzen, indem man jeweils bei Geschäftsschluss an einem Standort die verfügbaren Geldmittel an einen anderen Standort transferiert, wo die Geschäfte noch laufen und möglicherweise Geldmittel benötigt werden. Lehman Brothers etwa pflegte die in London vorhandenen Mittel bei Geschäftsschluss in London nach New York zu transferieren, später dann weiter nach Asien und wieder zurück nach London.

Das Eingreifen verschiedener Behörden bei den verschiedenen rechtlich unabhängigen Gesellschaften des Konzerns zerschlägt solche integrierten Prozesse und kann den Erhalt systemrelevanter Funktionen der Bank unmöglich machen. Als bei Lehman Brothers die englischen Behörden die Bank übernahmen, mussten sie feststellen, dass kein Bargeld verfügbar war. Im Zuge des integrierten Cash Managements waren die Geldmittel der Bank wie oben skizzierten beim vorangegangenen Geschäftsschluss nach New York gegangen und nicht wiedergekommen. Der Mangel an Bargeld bedeutete, dass es den englischen Behörden nicht möglich war, die systemrelevanten Funktionen von Lehman Brothers London, zum Beispiel Funktionen als Marktmacher für wichtige Kreditderivate, aufrechtzuerhalten, es sei denn, sie wären bereit gewesen, öffentliche Mittel hierfür einzusetzen. Für den Einsatz öffentlicher Mittel fehlten der politische Wille und die Legitimation. Es kam daher

---

<sup>1</sup> Sie auch meine Stellungnahmen von 2010, 2013, Hellwig (2010, 2012), ASC (2012a) sowie Kap. 5 in Admati und Hellwig (2013), Hellwig (2014b).

unmittelbar zum Zusammenbruch der Märkte, in denen Lehman Brothers London als Marktmacher fungiert hatte. Der Wegfall dieser Märkte erzwang drastische Anpassungsreaktionen bei all den Finanzinstituten, die diese Märkte für ihr Risikomanagement nutzten und die davon ausgegangen waren, dass sie das auch weiterhin tun könnten. Diese Anpassungsreaktionen trugen mit zum dramatischen Verfall aller Wertpapierpreise bei, der die Panik dieser Wochen erheblich verstärkte.

Aus etlichen Gesprächen mit Personen, die in der Branche tätig sind, entnehme ich, dass in diesem Zusammenhang auch an die konzernweite Integration von IT-Systemen zu denken ist. Ein Geschäft mit Millionen von Gegenparteien und Milliarden von Verträgen kann nur geführt werden, wenn die IT-Systeme funktionsfähig sind. Solange das konzernintern geregelt ist, braucht man sich nicht groß um die Rechtsgrundlagen zu kümmern. Wenn aber verschiedene Behörden bei verschiedenen Gesellschaften eingreifen und unabhängig voneinander agieren, stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage diese oder jede Tochtergesellschaft weiterhin die bei der Mutter geführten IT-Systeme nutzt (oder vice versa). Da solche Systeme immer auch gepflegt und weiterentwickelt werden müssen, stellt sich weiter die Frage, inwiefern die Gesellschaft, die dafür zuständig ist, die entsprechenden Interessen der anderen Gesellschaften berücksichtigt, auf welcher Rechtsgrundlage dies geschieht und in welchem Verhältnis die dabei möglicherweise entstehenden schuldrechtlichen Beziehungen zwischen den beteiligten Gesellschaften zu deren sonstigen Verbindlichkeiten stehen.

Bei einer Diskussion im Rahmen einer Tagung der Deutschen Bundesbank im Februar dieses Jahres habe ich diese Fragen gestellt, als der Co-CEO der Deutschen Bank Herr Fitschen erklärte, man sollte Banken in Schwierigkeiten einfach restrukturieren oder abwickeln. Herr Fitschen antwortete, das sei alles in den Bankentestamenten geregelt, diese würden mit den zuständigen Behörden in den verschiedenen Ländern besprochen, und auf dieser Grundlage könne man die Probleme bewältigen. Aber natürlich hätte ich das Bankentestament der Deutschen Bank nicht gelesen.

Da das Bankentestament der Deutschen Bank nicht öffentlich zugänglich ist, war dieser letzte Punkt natürlich richtig. Allerdings ist bei den US-amerikanischen Behörden (FDIC/Fed) eine drastisch gekürzte Fassung auf dem Netz verfügbar. Darin findet sich zu dem hier angesprochenen Problem die Aussage, im Krisenfall sollten die US-amerikanischen Behörden darauf vertrauen, dass die deutschen Behörden mit der vermuteten Schieflage der Bank angemessen umgehen würden. Dass es möglicherweise Gründe gibt, warum die US-amerikanischen Behörden dazu nicht bereit sind, wurde nicht kommentiert. In diesem Zusammenhang ist nicht unerheblich, dass die deutschen Behörden weltweit mindestens seit 2012 als Meister im Schutz der eigenen Interessen zu Lasten anderer bekannt sind, verbot doch damals die deutsche Aufsicht der UniCredit Deutschland, der früheren HVB, der Mutter UniCredit in Italien liquiden Mittel zur Verfügung zu stellen.

Für eine konzernweite Abwicklung durch eine einzige Behörde fehlt die Vertrauensgrundlage zwischen den verschiedenen Behörden und den verschiedenen Ländern. Es fehlen auch die Ex-ante-Übereinkommen über die Aufteilung der in einer Krise möglicherweise anfallenden Verluste. Im Nachhinein, wenn man einmal in der Krise ist, ist ein solches Übereinkommen ohnehin nicht zu erwarten. Vielmehr zeigen die Erfahrungen mit der belgisch-französischen Bank Dexia und der belgisch-niederländischen Bank Fortis, dass die Verteilungskonflikte in der Krise die Zerschlagung der Konzerne noch beschleunigen können.

Die BRRD versucht, das Problem zu lösen, indem sie verlangt, dass die zuständigen Behörden sich in einem Collegium zusammenfinden und ihre Aktivitäten koordinieren. Der Versuch ist zu begrüßen. Auf diese Weise werden zumindest die Koordinationsprobleme gelöst, die durch Unwissen entstehen. Der Informationsaustausch kann dafür sorgen, dass die einzelnen Behörden jeweils wissen, wie ihre Handlungen die Lage der anderen Konzerngesellschaften und der für diese zuständigen Behörden beeinflussen.

Es wäre aber weltfremd, zu glauben, dass Koordination ohne rechtliche Verpflichtungen auch dort wirkt, wo es ans Eingemachte geht. Wenn eine Entscheidung Einfluss darauf hat, wie hoch die in Land A anfallenden Verluste des Konzerns sind, so wird die Behörde von Land A wenig Rücksicht darauf nehmen, ob ihre Entscheidungen die Risiken und die Verluste in Land B erhöhen. Die Entscheidung der Niederlande gegen eine Unterstützung des Gesamtkonzerns Fortis im Herbst 2008 ist hierfür ein elementares Beispiel, auch die erwähnten Maßnahmen der deutschen Aufsicht gegenüber UniCredit 2012.

In den skandinavischen Ländern besteht eine sehr enge Kooperation der verschiedenen Aufsichtsbehörden, etwa im Umgang mit der in mehreren Ländern tätigen Bank Nordea. Jedoch gibt es kein Übereinkommen über ein gemeinsames Vorgehen bei einer etwaigen Abwicklung oder über die Aufteilung etwaiger Verluste bei einer Abwicklung. Aus etlichen Gesprächen mit zuständigen Persönlichkeiten in Schweden und Norwegen entnehme ich, dass selbst hier die Sorge vor einem egoistischen Verhalten der jeweils anderen Behörde eine große Rolle spielt.

Der SRM löst dieses Problem dadurch, dass im Geltungsbereich des SRM tatsächlich eine einzige Abwicklungsbehörde tätig wird. Die Verteilungskonflikte zwischen verschiedenen Behörden werden dadurch vermieden. Es ist aber zu befürchten, dass die zugrundeliegenden Verteilungskonflikte zwischen den verschiedenen Ländern an anderer Stelle hervortreten, bei der Beschlussfassung über den Abwicklungsplan. Diese ist sehr komplex und in der Kürze der für die Vorbereitung eines behördlichen Eingriffs verfügbaren Zeit kaum zu bewältigen.

Im übrigen leiden SRM und BRRD daran, dass ihr Geltungsbereich zu klein ist. Das Vereinigte Königreich ist am SRM nicht beteiligt. Die USA sind weder am SRM noch an den Verfahren der BRRD beteiligt. Die wichtigsten systemrelevanten Tochtergesellschaften kontinentaleuropäischer Banken sitzen aber in London und New York.

Die US-amerikanischen und britischen Behörden haben einen Versuch initiiert, das Problem durch ein bilaterales Abkommen anzugehen. Danach würden letztere es zulassen, dass im Ernstfall die US-amerikanischen Behörden sich auch um die britischen Töchter der betroffenen Bank kümmern. Jedoch beruht diese Vereinbarung auf der Vorstellung, dass eine Sanierung der Bank (Recovery) möglich ist. Ob die britischen Behörden bereit wären, auch bei einer Abwicklung passiv zuzusehen, ist zu bezweifeln. Auch ist nicht klar, dass die US-amerikanischen Behörden bereit wären, ihrerseits den Umgang mit einer Schieflage von Barclays New York den britischen Behörden zu überlassen.

Die US-amerikanischen Behörden haben in diesem Frühjahr beschlossen, dass die in den USA tätigen ausländischen Banken ihre dortigen Aktivitäten über eine Bank Holding Company organisieren müssen, die dann den US-amerikanischen Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften unterliegt. Es ist dies ein erster Schritt auf dem Weg zu einem Regime, bei dem die Fähigkeit der Tochtergesellschaften sichergestellt wird, auch außerhalb des Konzernverbunds der Mutter zu funktionieren, zumindest zeitweise, so dass systemrelevante Tätigkeiten nicht abrupt beendet werden müssen.

Man kann sich fragen, ob das genügt. Wenn nicht, so wird sich irgendwann auch die Frage stellen, ob die Effizienzvorteile aus der Existenz global tätiger Banken mit systemrelevanten Aktivitäten in mehreren Jurisdiktionen die Risiken für die Staatshaushalte und die Volkswirtschaften aufwiegen, die sich daraus ergeben, dass solche Institute nicht abgewickelt werden können, ohne dass das Finanzsystem erheblichen Schaden nimmt.

### **3. Die Verfahrensvorstellungen der BRRD sind überoptimistisch<sup>2</sup>**

Nach der Konzeption der BRRD läuft ein Abwicklungsverfahren wie folgt: Am Tag X, hoffentlich ein Freitag nach 18.00, schreitet die Abwicklungsbehörde ein und übernimmt das Institut. Es erfolgt eine (vorläufige) Bewertung aller Aktiva der Bank. Aufgrund dieser Bewertung bestimmt die Behörde, welche der von der Bank ausgegebenen Finanztitel gänzlich abzuschreiben sind und welche in Eigenkapitaltitel umzuwandeln sind. Dabei sind die insolvenzrechtlichen Prioritäten der verschiedenen Forderungen zu berücksichtigen. Aufgrund dieser Inhaftnahme (Bail-in) der Anteilseigner und Gläubiger sind die Solvenzprobleme der Bank beseitigt. Die Behörde entscheidet auch, wie mit der Bank weiter umzugehen ist. Verkauf an einen Dritten, Übertragung auf eine Brückenbank, Aussonderung von Vermögenswerten und Übertragung dieser Werte auf eine Bad Bank – das sind verschiedene Optionen. Am nächsten Geschäftstag kann das, was von der Bank übrig geblieben ist, normal am Geschäftsleben teilnehmen.

Das hier skizzierte Verfahren funktioniert, wenn es andere Banken gibt, die die betroffene Bank insgesamt übernehmen wollen. Beispiele wären die Übernahmen von Bear Stearns durch JPMorganChase, Merrill Lynch durch Bank of America, Wachovia durch Wells Fargo oder auch Sachsen LB durch LBBW. Bei solchen Übernahmen braucht die Behörde sich um die Funktionsfähigkeit der Bank nicht zu kümmern, das tut dann die übernehmende Institution, zuerst im Rahmen der Buchprüfung (due diligence), dann durch Übernahme der Geschäftstätigkeit. Probleme ergeben sich nur bei der Bestimmung des Preises und der Aufteilung der Risiken. Für den Umgang mit diesen Problemen sind die Instrumente der BRRD gut geeignet.

Die Fälle Lehman Brothers, Hypo Real Estate und Dexia zeigen aber, dass die Verfahren nicht immer so einfach laufen. Wenn es keinen privaten Käufer für die Bank gibt, ist das vorgesehene Verfahren nicht so schnell durchzuführen, wie die BRRD zu unterstellen scheint. In der schwedischen Bankenkrise etwas dauerte es zwei bis drei Jahre, von 1992 bis 1994/5, bis die Behörden die Vermögenswerte aufgeteilt und die Restbanken wieder privatisiert hatten, bei den US-amerikanischen Sparinstituten sogar zehn Jahre, von ca. 1989 bis 1999.

Dass die Verfahren so lange dauern, hat auch damit zu tun, dass die Vermögenswerte unsicher sind und dass ihre Höhe auch davon abhängt, wieviel Zeit man sich für die Abwicklung gibt. Bei den US-amerikanischen Sparinstituten war 1990 von Verlusten in Höhe von 600 bis 800 Milliarden Dollar die Rede, am Ende waren es ca. 153 Milliarden Dollar.

Derartige Beobachtungen lassen die Vorstellung von einer verlässlichen Bewertung gleich zu Anfang des Verfahrens als illusorisch erscheinen. Damit ist aber die Grundlage für die ebenfalls gleich zu Anfang vorgenommenen Abschreibungen oder Konversionen von

---

<sup>2</sup> Siehe auch Hellwig (2012, 2014b) sowie Kap. 5 in Admati und Hellwig (2013)

Finanztiteln problematisch. Die BRRD bietet hier zwar Korrekturmöglichkeiten, doch müssen die Titelinhaber ggfs. zunächst einmal hohe Verluste oder eine große Unsicherheit über ihre tatsächlichen Vermögenspositionen in Kauf nehmen. Die davon möglicherweise ausgehenden Systemrückwirkungen wiederum können die Behörden veranlassen, die betreffenden Titel vom Bail-in, der Gläubigerhaftung auszunehmen. Die Unsicherheit über die angemessenen Bewertungen unterminiert die Glaubwürdigkeit der Gläubigerhaftung.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Komplexität der Institute zu verweisen. Bis heute ist nicht offengelegt, wieviele Tochtergesellschaften Lehman Brothers überhaupt hatte. Laut Angaben gegenüber den Behörden hatte die Bank im Jahr 2006 insgesamt 168 Tochtergesellschaften, nach einer anderen Quelle (BankScope) 433 und nach einer dritten Quelle wiederum ca. 8000 Tochtergesellschaften in 40 verschiedenen Ländern. Dabei galt Lehman Brothers als eine nur mittelgroße, nicht sehr komplexe Bank.<sup>3</sup>

Die BRRD und das BRRD-Umsetzungsgesetz setzen große Hoffnungen auf die Sanierungs- und Abwicklungspläne der Banken und der Behörden. Ich halte diese Hoffnungen für unrealistisch. Die Existenz dieser Pläne als solche kann die Komplexität der Institute nicht reduzieren. Wenn z.B. die Deutsche Bank ein Bankentestament im Umfang von 9000 Seiten erstellt, so erleichtert das den Behörden das Verständnis der in den Krise zu bewältigenden Probleme, aber die Probleme selbst werden dadurch nicht gelöst. Und sie sind auch kurzfristig nicht lösbar, es sei denn, man findet ein hinreichend solides Institut, das sie einem abnimmt.

Die US-amerikanischen Behörden haben kürzlich die von den großen Finanzinstituten vorgelegten Bankentestamente als unzureichend zurückgewiesen. Ich teile diese Einschätzung, vermute aber, dass das Problem dabei weniger mit der Qualität der Vorlagen zu tun hat als mit der Komplexität der Probleme.

Im übrigen ist zu erwarten, dass im Zeitpunkt des behördlichen Eingreifens das letzte erstellte Bankentestament nicht mehr aktuell ist. Sanierungs- und Abwicklungspläne sind einmal im Jahr zu erstellen. Die Behörden können die Frequenz erhöhen. In Anbetracht der damit verbundenen Kosten sind dem aber Grenzen gesetzt.

Wenn eine Bank in eine Schieflage kommt, werden noch viele Maßnahmen schnell getroffen, um das Unheil möglicherweise doch noch abzuwehren. Da werden Vermögenswerte verkauft, vielleicht auch ganze Geschäftszweige und Tochtergesellschaften. Da werden auch den Geldgebern zusätzliche Vermögenswerte als Sicherheiten geboten und stehen dann nicht mehr zur freien Verfügung der Abwicklungsbehörde. Lehman Brothers ging in die Insolvenz, weil die Geldmarktgläubiger Zweifel an der Werthaltigkeit der Vermögenswerte und an der Solvenz der Bank hatten und deutlich mehr an Sicherheiten forderten.

Am Tag X, an dem die Behörde die Kontrolle übernimmt, wird die erste Aufgabe darin bestehen, zu prüfen, was von den Angaben des Vortags noch gilt und was durch die zwischenzeitlichen Maßnahmen der Bank schon wieder überholt ist. Zu diesem Zeitpunkt dürfte das Bankentestament schon wieder mehr als einen Monat alt sein! Im Fall von Lehman Brothers waren die im Sommer 2008 veröffentlichten Bilanzinformationen zum Zeitpunkt des Konkurses weitgehend überholt.

---

<sup>3</sup> Siehe Anmerkung 62 zu Kapitel 5 in Admati und Hellwig, Des Bankers neue Kleider, Finanzbuchverlag München 2013.

#### 4. Die Sicherstellung der Liquidität ist nicht geregelt<sup>4</sup>

Wenn die systemrelevanten Aktivitäten der Bank nicht abrupt beendet werden sollen, braucht die Institution, die die Bank weiterführt, z.B. die Brückenbank, die entsprechenden Mittel. In einem gewöhnlichen Insolvenzverfahren wird das Problem dadurch gelöst, dass neue Gläubiger Priorität vor den alten Gläubigern bekommen. In vielen Fällen genügt das zunächst, denn die zu finanzierenden laufenden Kosten sind relativ klein im Vergleich zu den Vermögenswerten des Unternehmens, so dass die neuen Gläubiger Vertrauen haben können, dass ihre Forderungen erfüllt werden. Bei einer Bank sind die Verhältnisse anders.

Bei einer Bank können die Forderungen der Altgläubiger nicht durchweg eingefroren werden, ohne dass schädliche systemische Rückwirkungen zu befürchten sind. Wiederum liefert Lehman Brothers ein Beispiel. Als Lehman Brothers in die Insolvenz ging, musste der Geldmarktfonds Reserve Primary seine Forderungen an Lehman Brothers abschreiben, ein Verlust von ca. 800 Millionen Dollar. Dieser Verlust bewirkte, dass der Wert eines Fondsanteils unter die Marke von 1 Dollar fiel, auf ca. 97 Cents. Die Anteilhaber von Reserve Primary reagierten, indem sie ihre Mittel abzogen. In wenigen Tagen verlor der Fonds Mittel in Höhe von 60 Milliarden Dollar, fast die Gesamtheit der 62 Milliarden Dollar, die er zu Beginn hatte, und musste kurz darauf geschlossen werden. Gleichzeitig zogen auch bei anderen Geldmarktfonds die Anleger ihre Mittel ab. Die großen Geldmarktfonds in den USA verloren in kurzer Frist über 300 Milliarden Dollar an Mitteln. Diese Mittel mussten sie ihrerseits aus dem Geldmarkt abziehen. Davon betroffen waren nicht nur die anderen Investmentbanken, bei denen ähnliche Risiken vorliegen mochten wie bei Lehman Brothers, sondern auch europäische Banken wie Hypo Real Estate oder Dexia, die sich über den Geldmarkt finanziert hatten und die zu diesem Zeitpunkt noch keine erkennbaren Solvenzprobleme hatten.

Einfrieren und Wertminderungen der Forderungen von Geldmarktfonds und anderen kurzfristigen Gläubigern können also sehr großen Schaden im Finanzsystem anrichten. Das ist ein Grund, warum die BRRD sehr kurzfristige Forderungen mit Anfangslaufzeiten von weniger als sieben Tagen von der Gläubigerhaftung ausnimmt.

Damit stellt sich aber die Frage nach der Refinanzierung während eines Sanierungs- und Abwicklungsverfahrens. Schon bei mittelgroßen Banken ist hier über dreistellige Milliardenbeträge zu reden, bei Megabanken wie BNP Paribas oder der Deutschen Bank sogar über vierstellige Beträge. Stellen wir uns vor, die Behörden greift am Tage X ein und trifft die im vorstehenden Abschnitt dieser Stellungnahme getroffenen Maßnahmen, ohne die Bank allerdings an einen Dritten zu verkaufen. Dann muss sie dafür sorgen, dass am nächsten Geschäftstag die kurzfristigen Geldgeber, Geldmarktgläubiger und Derivategegentparteien, ihre Mittel nicht abziehen.

Man könnte hoffen, dass die zwischenzeitlich vorgenommenen Abschreibungen und Konversionen im Rahmen der Gläubigerhaftung dazu genügen. Das wäre vielleicht zu erwarten, wenn die Marktteilnehmer glauben, dass die Solvenzprobleme der Bank gelöst sind. Dass sie dies glauben, ist aber unwahrscheinlich. Zum einen können sie Zweifel haben, ob die Behörde die Vermögenswerte der Bank angemessen bewertet hat und ob die vorgenommenen Forderungsabschreibungen wirklich ausreichen. Zum anderen dürfte allen klar sein, dass ein einfaches Streichen von Forderungen nicht ausreicht, um die zugrundeliegenden Ursachen der

---

<sup>4</sup> Siehe auch meine Stellungnahmen von 2010, 2012, 2013, ferner Expertenrat (2011), ASC (2012a) sowie Hellwig (2014 a, b)..

Bankschieflage zu beheben. Eine Schieflage entsteht zumeist nicht deshalb, weil die Bank mit ihren Anlagen zufälligerweise Pech gehabt hat, sondern deshalb, weil sie eine problematische Strategie verfolgt hat, vielleicht auch, weil die Marktkonstellation sie zum Zocken, zum Eingehen unverantwortlicher Risiken, gezwungen hat, da sie anders am Markt gar nicht hätte überleben können.<sup>5</sup> Diese tieferen Ursachen der Schieflage zu beheben, bedarf es mehr als der an einem Wochenende vorzunehmenden Abschreibungen und Konversionen bei den von dem Institut ausgegebenen Finanztiteln.

Das sicherste Mittel, die kurzfristigen Geldgeber bei der Stange zu halten, sind staatliche Garantien. Gegebenenfalls könnte auch der Staat unmittelbar einspringen. Die US-amerikanische Federal Deposit Insurance Corporation hat keine Finanzierungsprobleme, denn hinter ihr steht der US-amerikanische Steuerzahler.

Die BRRD übergeht das Problem mit Schweigen. Die in der BRRD genannten Finanzierungsquellen, staatliche Einlagensicherung, Restrukturierungs- und Abwicklungsfonds, sind für Größenordnungen konzipiert, die weit hinter dem zur Sicherung der Refinanzierung erforderlichen Bedarf zurückbleiben. Ein Restrukturierungsfonds mit 55 Milliarden Euro an Mitteln ist nicht in der Lage, glaubwürdige Garantien für eine Bank wie die Commerzbank mit kurzfristigen Schulden im mittleren dreistelligen Milliardenbereich abzugeben, ganz zu schweigen von BNP Paribas oder Deutschen Bank mit Verbindlichkeiten im vierstelligen Milliardenbereich. Auch die ggfs. verfügbaren ESM-Mittel reichen hier nicht aus.<sup>6</sup>

In der Praxis wird man das Problem dadurch lösen, dass man entweder die Einleitung eines Abwicklungsverfahrens vermeidet und die Probleme verschleppt, à la Japonaise, oder dass man auf die Zentralbank rekurriert, wie das in Schweden 1992 – 1995 geschah. Ein Rekurren auf die Zentralbank birgt allerdings erhebliche Probleme. Zum einen soll die Refinanzierungsaktivität der Zentralbank sich auf solvente Institute beschränken. Bei Banken in einem Abwicklungsverfahren steht aber gerade die Solvenz in Zweifel, auch wenn es zwischenzeitlich die beschriebene Abschreibung und Konversion von Finanztiteln gegeben hat. Kosten der (und wenn auch nur temporären) Unterstützung insolventer Banken sind von den betroffenen Staatshaushalten zu tragen.

In Schweden in den 1990er Jahren gab es eine Zusage des Finanzministers an die Zentralbank, dass etwaige Verluste am Ende vom Staatshaushalt getragen würden. Entsprechende Vereinbarungen im europäischen Kontext sind schwer vorstellbar. Im Euroraum ist zu befürchten, dass die – sachlich gegebene – Notwendigkeit von Liquiditätshilfen für in der Abwicklung befindliche Institute durch die Zentralbank zu neuen Konflikten über Mandat und Verhalten der Zentralbank führen wird. Solche Konflikte können dann auch die Funktionsfähigkeit der Abwicklungsmechanismen beeinträchtigen.

Das Auslassen der Liquiditätsproblematik ist politisch verständlich. Wenn man sie ernst nimmt, muss man über Garantien in drei- oder gar vierstelliger Milliardenhöhe reden. Man

---

<sup>5</sup> So führte die Liberalisierung des Zugangs zum Pfandbriefmarkt durch das deutsche Pfandbriefgesetz von 2005 dazu, dass Banken in diesem Markt nur überleben konnten, wenn sie bei der Überdeckung extreme und hoch riskante Fristentransformationen betrieben. Im Fall von Dexia und Hypo Real Estate mit minimaler Einlagenbasis bedeutete dies: Refinanzierung über den Geldmarkt, mit den dazugehörigen Risiken, die von der Aufsicht bemerkenswerterweise gar nicht wahrgenommen wurden.

<sup>6</sup> Allerdings hatte auch das deutsche Bankenrestrukturierungsgesetz von 2010 das Problem ignoriert und musste dann durch das 2. und 3. Finanzmarktstabilisierungsgesetz nachgebessert werden. Siehe meine Stellungnahmen von 2010 und 2012 sowie Hellwig (2012).

erwartet zwar, dass die Garantien nicht auch zu Verlusten in dieser Größenordnung führen. Gleichwohl bräuhete man Institutionen, die ggfs. die Kompetenz haben, über Mittel in dieser Größenordnung zu verfügen und deren Garantien deshalb glaubwürdig sind. Im europäischen Rahmen würden wir damit die Größenordnungen der bisherigen Diskussion sprengen. Beim Restrukturierungs- und Abwicklungsfonds reden wir über 55 Milliarden Euro, der ESM – Kredit für Spanien belief sich auf ca. 40 Milliarden Euro; die ggfs. für Bankenrekapitalisierungen vorgesehenen ESM-Mittel liegen ebenfalls im zweistelligen Milliardenbereich. Zahlen im drei- oder vierstelligen Milliardenbereich würden die Diskussion über die Finanzierung des ESM, einschließlich des Zugangs zur Zentralbank, neu eröffnen; dann müsste wohl auch neu über die adäquaten Steuerungsmechanismen für diese Institution nachgedacht werden müssen. Dass man die Probleme übergeht, heißt aber nicht, dass es sie nicht gibt. Diese Auslassung wird sich irgendwann bemerkbar machen, und man wird erneut in einer Nacht-und-Nebel-Aktion die Regeln ändern müssen.

## **5. Wird Gläubigerhaftung funktionieren?**

Bei einem gewöhnlichen Unternehmen gehen wir davon aus, dass Insolvenz und Abwicklung keine Mittel des Steuerzahlers erfordern. Die angefallenen Verluste sind von den Eigentümern und Gläubigern des Unternehmens zu tragen, wobei die Haftung der Gläubiger von ihrer Stellung in der Rangfolge des Schuldtitel abhängt.

Im Gefolge der Lehman-Krise ist man bei Banken von diesem Prinzip abgewichen. Die Furcht vor systemischen Rückwirkungen von Gläubigerverlusten hat bewirkt, dass eine Vielzahl von Banken mit Mitteln des Steuerzahlers gerettet wurde. In den Finanzinstituten und den Finanzmärkten schien sich zeitweise sogar die Meinung breitzumachen, man habe einen Anspruch auf „Bailouts“, und „Bail-ins“ seien eine abzulehnende Neuerung. Ganz offensichtlich war das Gespür dafür verloren gegangen, dass die Haftung für eigene Entscheidungen und dabei auch die Haftung der Gläubiger für verfehlte Kreditentscheidungen – zu den Grundprinzipien der Marktwirtschaft gehört.

Die Einführung eines Sonderverfahrens für die Sanierung oder Abwicklung von Kreditinstituten hat zum Zweck, die von den Schwerfälligkeiten eines normalen Insolvenzverfahrens ausgehenden problematischen Systemrückwirkungen zu vermeiden. Die Einführung dieses Verfahrens sollte aber nicht dazu führen, dass das Grundprinzip der Haftung der Gläubiger – entsprechend den Vorgaben des Insolvenzrechts – durchbrochen wird. Insofern ist zu begrüßen, dass die BRRD das Prinzip der Gläubigerhaftung für Sanierungs- und Abwicklungsverfahren von Banken klar postuliert.

Jedoch macht die BRRD auch wichtige Ausnahmen von diesem Prinzip. Diese Ausnahmen können dazu führen, dass am Ende auch nach Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger eine Kapitallücke bleibt. Die BRRD versucht, dem zu begegnen, indem sie eine Mindestfinanzierung von 8 % der Vermögenswerte durch eigene Mittel und durch der Haftung unterliegende Schuldtitel fordert. Diese Anforderung reicht möglicherweise nicht aus.

Im einzelnen sehe ich folgende Probleme:

- Einlagen unterhalb des in der Einlagensicherungsrichtlinie vorgesehenen Niveaus von 100.000 Euro sind von der Haftung ausgenommen, doch sollen die jeweiligen Einlagensicherungsinstitutionen dafür einstehen. Dies setzt voraus, dass die Einlagensicherungsinstitutionen dazu in der Lage sind. In Zypern war das nicht der Fall. Ich habe auch Zweifel, ob bei der Commerzbank im Oktober 2008 die zuständige

Einlagensicherungsinstitution die mutmaßlichen Verluste der Einleger hätte übernehmen können.

- Die Inhaber von gesicherten Verbindlichkeiten und Derivaten sind bis zur Höhe des Werts der Sicherheiten von der Gläubigerhaftung ausgenommen. Hier stellen sich verschiedene Fragen: Wie ist mit der Überdeckung bei Verbindlichkeiten wie Pfandbriefen umzugehen? Ich unterstelle, dass diese nicht durch die Einleitung eines Abwicklungsverfahrens nicht ohne weiteres auf den Wert der Verbindlichkeit reduziert wird. Dann fragt sich aber, ab wann und in welchem Verfahren ein etwaiger Überschuss aus der Überdeckung zur Abdeckung anderer Verbindlichkeiten zur Verfügung steht. Umgekehrt stellt sich auch die Frage, wie mit der Möglichkeit umzugehen ist, dass während eines Abwicklungsverfahrens der Wert der Sicherheiten unter die vorgeschriebenen Mindestwerte sinkt. Wird die im Pfandbriefgesetz vorgesehene Nachschusspflicht ausgesetzt oder kann diese Pflicht auch in einem Sanierungs- oder Abwicklungsverfahren noch geltend gemacht werden?
- Die Ausnahme für gesicherte Verbindlichkeiten und Derivate schafft Anreize, die Überdeckung noch auszuweiten. Im Querschnitt verschiedener europäischer Länder sind bei Pfandbriefen ohnehin die Überdeckungsforderungen sehr verschieden. Eine Überdeckung von 100%, wie in Frankreich üblich, kann die Menge der frei verfügbaren Vermögenswerte deutlich einschränken.
- Im Vorfeld einer Krise ist damit zu rechnen, dass das Ausmaß der Besicherung drastisch zunimmt. Repo-Gläubiger werden die Abschläge bei der Bewertung der Sicherheiten deutlich erhöhen. Inhaber langfristiger Schuldtitel werden möglicherweise auf Covenants zurückgreifen, die ihnen das Recht geben, bei Verletzung bestimmter Schwellenwerte für kritische Variable zusätzliche Sicherheiten (oder auch erstmalig die Stellung von Sicherheiten) zu fordern.
- Das Problem der Sicherheitenstellung betrifft auch die Geldmarktgläubiger, von denen man erwartet, dass sie während des Abwicklungsverfahrens für die weitere Finanzierung der Bank aufkommen. Inwiefern sind die Zuständigen frei, hier die Zugeständnisse zu machen, die für die Verfügbarkeit der Mittel benötigt werden, natürlich auf Risiko der Altgläubiger?
- Die Einräumung eines Privilegs für Interbankenkredite mit Laufzeiten bis zu sieben Tagen wird den Beteiligten Anreize geben, die Fristigkeit der Interbankenkredite unter sieben Tage zu setzen. Das Ausmaß der Fristentransformation kann dadurch noch einmal gesteigert werden. Dadurch wird die Fragilität des Finanzsystems noch einmal verstärkt.

Aus all dem ergibt sich m.E. eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass die vorgesehene Gläubigerhaftung im Einzelfall nicht ausreicht, die Verluste der Bank zu decken.

Die BRRD versucht, dieses Risiko dadurch zu vermeiden, dass mindestens 8% der Vermögenswerte der Bank durch Titel finanziert werden müssen, die nicht von der Haftung ausgenommen sind, Eigenkapital und ungesicherte Schuldtitel. Ich habe dabei folgende Zweifel:

- Der genannte Anteil von 8% kann zu klein sein. Die Gläubiger bei Lehman Brothers bekamen am Ende ca. 20% ihrer Forderungen, d.h. die Verluste beliefen sich auf 80% der Vermögenswerte.
- Eine starre Vorgabe von 8% ist im Vorfeld einer Krise schwer durchzusetzen. Angenommen, eine Bank hat zu Beginn des Jahres eine Finanzierung mit 8% an der Haftung unterworfenen Titeln. Im Verlauf des Jahres kommt es monatlich zu immer neuen Verlusten (die Dexia-Geschichte von Januar bis Oktober 2011). Wie geht man damit um? Wenn weder die Bank noch die Aufsicht Möglichkeiten sehen (wollen), durch Ausgabe neuer Titel auf dem Markt die 8%-Vorgabe seriös zu erfüllen, wird die

Versuchung groß sein, die Bilanzbewertungen nicht an die tatsächlichen Entwicklungen anzupassen.

Die BRRD lässt auch die Möglichkeit zu, dass die Behörden neben den in der Rechtsnorm festgelegten Ausnahmen von der Gläubigerhaftung noch weitere Ausnahmen beschließen, um wahrgenommene Systemrisiken auszuräumen. Um zu vermeiden, dass diese Möglichkeit das Prinzip der Gläubigerhaftung als solches aushebelt, ist vorgesehen, dass die Behörden von diesem Recht erst dann Gebrauch machen dürfen, wenn eine Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger an den Verlusten der Bank in Höhe von 8% der Vermögenswerte bereits gegeben ist. Ich verstehe, wie es zu dieser Regelung gekommen ist, halte sie aber gleichwohl für widersinnig: Entweder hält man die Systemrisiken einer Gläubigerhaftung bestimmter Titel für schwerwiegend – dann sollten diese Titel von der Haftung ausgenommen werden, auch wenn die 8% - Schwelle noch nicht erreicht ist. Oder man hält sie nicht für schwerwiegend – dann sollten die Titel auch nicht ausgenommen werden. So oder so ist ein Abstellen auf die 8%-Grenze nicht sachgemäß.

## **6. Die Rolle des Steuerzahlers**

Für den Steuerzahler birgt das jetzt anvisierte System folgende Risiken:

- Wenn zu befürchten ist, dass ein Restrukturierungs- oder Abwicklungsverfahren eine Systemkrise auslöst, so wird man versuchen, die Einleitung eines solchen Verfahrens zu vermeiden. Das kann eine Zufuhr frischen Eigenkapitals erfordern. Wenn die Solvenz des Instituts infrage steht oder die übrigen Finanzinstitute ebenfalls geschwächt sind, so wird eine solche Rekapitalisierung den Einsatz öffentlicher Mittel erfordern. Das stände zwar grundsätzlich im Widerspruch zu den Prinzipien der BRRD – und könnte auch beihilferechtlich untersagt werden – doch würde ich erwarten, dass man in einer Krise auf Prinzipien weniger Gewicht legt als auf die Anwendung von Schäden für das Finanzsystem.
- Für die Refinanzierung von Aktivitäten während des Verfahrens bedarf es, wie erwähnt, der Garantien, damit die Gläubiger bei der Stange bleiben. Bei einer sauberen Trennung von geldpolitischen und fiskalpolitischen Funktionen müssen diese Garantien letztlich von den Staaten kommen. Man kann davon ausgehen, dass die Garantien nur zum Teil wirklich gebraucht werden und dass ein noch kleinerer Teil am Ende zu Verlusten führt. In Anbetracht der vorgesehenen Ausnahmen vom Prinzip der Gläubigerhaftung sind Verluste aber nicht gänzlich auszuschließen. Auch hier ist am Ende der Steuerzahler betroffen.
- Erfolgt die Refinanzierung während des Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahrens durch die Zentralbank, so gehen etwaige Verluste am Ende zu Lasten des Gewinns, den die Zentralbank an den Staat ausschüttet und treffen den Steuerzahler auf diesem Weg.

Im europäischen Kontext stellt sich hier die Frage nach der Aufteilung auf die verschiedenen Mitgliedstaaten. Indem man so tut, als würde der Steuerzahler nie belastet werden müssen, weicht man dieser Frage aus.

Auf Dauer wird man ihr aber nicht ausweichen können, denn es ist zu befürchten, dass nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen die Finanzkraft haben, die sie brauchen, um die von ihren Banken ausgehenden Belastungen zu tragen. Innerhalb der Eurozone könnten die einzelnen Staaten auch geltend machen, dass die Risiken und Verluste „ihrer“ Banken zumindest teilweise den Fehlern der Aufsicht durch die EZB zuzuschreiben sind. Daher erwarte ich, dass

das Thema einer Europäisierung der von Bankkrisen verursachten fiskalischen Lasten in absehbarer Zeit wieder auf der politischen Agenda stehen wird.

Wichtig ist, dass die Unklarheiten über die Rolle des Steuerzahlers und die Unvollkommenheiten der jetzt zur Diskussion stehenden Mechanismen nicht dazu führen, dass Bankprobleme weiter verschleppt werden. Die japanische Erfahrung zeigt, dass das Verschleppen von Bankproblemen auf Dauer sehr teuer sein kann, für die staatlichen Haushalte ebenso wie für die Wirtschaftsdynamik. Ein schnelles Aufräumen ist zunächst schmerzhaft, mittelfristig aber sehr viel billiger.

## 7. Worum geht es?<sup>7</sup>

Die vorstehenden Ausführungen sind nicht als Kritik am Vorhaben der Bankenunion als solchem oder an BRRD und SRM zu verstehen. Die Kritik geht vielmehr dahin, dass die jetzt zur Diskussion stehende Gesetzgebung in gewissen Punkten nicht praktikabel sein wird und in anderen Punkten nicht weit genug geht. Insgesamt bin ich der Auffassung, dass wir die Bankenunion brauchen, wenn die Währungsunion bestehen bleiben soll (und in Anbetracht ihrer Rückwirkungen auf die Finanzsektoren der verschiedenen Länder könnte eine Auflösung der Währungsunion sehr hässlich werden).

Ich zitiere dazu aus der Stellungnahme, die ich dem Finanzausschuss 2013 bei der Diskussion zum einheitlichen Aufsichtsmechanismus abgegeben habe:

Der ASC-Bericht 01/2012, „Forbearance, resolution and deposit insurance“, diskutiert die wesentlichen Argumente. Auslöser der damaligen Auseinandersetzung mit dem Thema war die Befürchtung, dass die nationalen Aufsichtsbehörden im Umgang mit den eigenen Banken zu viel Nachsicht walten ließen und so dazu beitrugen, dass die Folgen der Krise nicht bereinigt werden. Nachsicht etwa bei der Bewertung zweifelhafter Kredite oder bei der Bewertung der diesen Krediten zugrundeliegenden Sicherheiten bewirkt, dass man die Verluste schönredet, die Eigenkapitalposition der Bank höher ausweist, als de facto angemessen sein mag, dass man möglicherweise auch eine Insolvenz verschleppt. Die Behörde mag solche Nachsicht üben, weil sie andernfalls eine Kreditklemme befürchtet, oder auch, weil sie nicht weiß, wie sie mit einer größeren Zahl von Insolvenzen umgehen soll, insbesondere, wenn der Staat selbst finanziell beengt ist und nicht ohne weiteres eine wirksame Rekapitalisierung der Banken auf den Weg bringen kann.

Die empirische Literatur zu dieser Problematik zeigt aber eindeutig, dass es für ein Land besser ist, wenn die Folgen einer Krise für die Banken unmittelbar bereinigt werden, als wenn die Aufsicht Nachsicht übt und das Banksystem über längere Zeit schwach bleibt. ...

Das Problem erhält eine europäische Dimension, wenn der betreffende Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Euroraums die Krise der Banken nicht aus eigener Kraft bewältigen kann und um Unterstützung der Europäischen Institutionen oder der übrigen Mitgliedstaaten nachsucht. Für die Europäischen Institutionen und die übrigen Mitgliedstaaten ist in diesem Fall wichtig, dass sie Klarheit darüber bekommen, wie groß die Probleme eigentlich sind und was für eine nachhaltige Bereinigung

---

<sup>7</sup> Siehe auch ASC (2012a, b), Stellungnahme 2013.

erforderlich ist. Dazu brauchen sie ein unabhängiges Urteil über die Zahlen, die in den Büchern der Banken stehen, und über die ökonomische Realität hinter diesen Zahlen. Eine nationale Aufsicht, die im hier beschriebenen Sinn Nachsicht gegenüber „ihren“ Banken übt, ist in diesem Zusammenhang nicht voll vertrauenswürdig.

...

- Die negativen Wirkungen eines Hinauszögerns der Restrukturierung oder Schließung maroder Banken wurden bereits angesprochen. Die Wirkungen bleiben nicht auf das betreffende Land beschränkt, wenn die Europäischen Institutionen, insbesondere der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), bzw. andere Mitgliedstaaten zur Hilfe herbeigezogen werden.
- Bei Mitgliedern der Europäischen Währungsunion bleiben die negativen Wirkungen eines Hinauszögerns der Restrukturierung oder Schließung maroder Banken auch nicht auf das betreffende Land beschränkt, wenn die EZB sich genötigt sieht, in ihrer Politik der Instabilität dieser Banken Rechnung zu tragen, damit Geldversorgung und Wirtschaftskreislauf des Landes nicht geschädigt werden. Die Kompromittierung der Geldpolitik durch die Instabilität der Banksysteme birgt große Gefahren.

Neben dem in diesen Bemerkungen zentralen Problem des Umgangs mit den Altlasten aus der Finanzkrise ist auch der Möglichkeit Rechnung zu tragen, dass wir in Europa insgesamt zu viele Banken und zu viel an Kapazität im Finanzsektor haben.<sup>8</sup> Etliche Länder haben die Expansion ihrer Banken künstlich gefördert, da sie den Finanzsektor als einfach zu entwickelnde Exportindustrie ansahen. Andere haben das Entstehen und Wachstum von Mega-Institutionen künstlich gefördert, die sich nicht mehr vernünftig abwickeln lassen. Wieder andere Länder haben ihre Banken als parafiskalische Institutionen behandelt und ihre eigentliche Geschäftstätigkeit künstlich gefördert, um die Kosten ihrer fiskalischen Aktivitäten zu verschleiern.

Solange es erhebliche Überkapazitäten im Banksektor gibt, werden die Institute nicht in der Lage sein, Geld zu verdienen, ohne übermäßig zu zocken. Um die Überkapazitäten abzubauen, muss aber auch das ein oder andere Institut geschlossen werden. Dazu brauchen wir funktionsfähige Mechanismen, noch dazu solche, die nicht davon abhängen, ob die Bank ihren Sitz in Spanien, Irland oder Deutschland hat.

Bonn, den 6. Oktober 2014

Martin Hellwig

---

<sup>8</sup> Stellungnahme 2012, Admati und Hellwig (2013), Kap. 11, ASC (2014).

## **Anhang: Frühere Stellungnahmen und andere Texte**

### *Stellungnahmen*

„Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Mai 2010, zitiert als Beiratsgutachten 2010.

„Finanzkrise und Reformbedarf“, Gutachten E in: Hellwig/Höfling/Zimmer, Finanzmarktregulierung: Welche Regelungen empfehlen sich für den deutschen und europäischen Finanzsektor? Gutachten E/F/G zum 68. Deutschen Juristentag, Verlag C.H. Beck, München 2010, E5 – E 57, zitiert als Hellwig (2010).

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „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)“ am 6. Oktober 2010, zitiert als Stellungnahme 2010.

„Strategien für den Ausstieg des Bundes aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken“, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Expertenrates, Februar 2011, zitiert als Expertenrat 2011.

Stellungnahme vom 7. November 2012 für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (3. FMStG) (zitiert als Stellungnahme 2012).

Stellungnahme vom 2. Juni 2013 zum Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, zitiert als Stellungnahme 2013.

### *Berichte des Beratenden Wissenschaftlichen Ausschusses beim Europäischen Systemrisikoausschuss*

„Forbearance, Resolution, and Deposit Insurance“, Report No. 1 of the Advisory Scientific Committee of the European Systemic Risk Board, Juli 2012, zitiert als ASC (2012a).

“A contribution from the Chair and Vice-Chairs of the Advisory Scientific Committee to the discussion on the European Commission’s banking union proposals”, Report No. 2 of the Advisory Scientific Committee of the European Systemic Risk Board, Oktober 2012, zitiert als ASC (2012b).

“Is Europe Overbanked?” Report No. 4 of the Advisory Scientific Committee of the European Systemic Risk Board, Juni 2014, zitiert als ASC (2014).

### *Sonstige Texte*

“The Problem of Bank Resolution Remains Unsolved: A Critique of the German Bank Restructuring Law”, in: P.S. Kenadjian (ed.), *Too Big To Fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken?*, De Gruyter Verlag, Berlin and Boston 2012, 35 – 63, zitiert als Hellwig (2012).

“Des Bankers neue Kleider” (mit Anat Admati), Finanzbuchverlag München 2013, zitiert als Admati und Hellwig (2013).

“Financial Stability, Monetary Policy, Banking Supervision, and Central Banking”, Preprint 09/2014, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn, zitiert als Hellwig (2014a).

“Yes, Virginia, There is a European Banking Union! But it May Not Make Your Wishes Come True”, Preprint 12/2014, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn, zitiert als Hellwig (2014b).

✉ Universität Bremen · IAW – Barkhof · Postfach 33 04 40 · 28334 Bremen

An die Vorsitzende  
*Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB*

Finanzausschuss des Deutschen Bundes-  
tags

Platz der Republik 1  
**11011 B e r l i n**

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Datum: 06.10.14



**IAW**  
*Institut Arbeit und Wirtschaft*  
*Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen*

**Forschungsleiter**  
**Finanzpolitik**

Prof. Dr.

**Rudolf Hickel**

Fb Wirtschaftswissenschaft

Universitätsalle 21-23  
28359 Bremen

Telefon +49 (0)421 218 – 3278/3407

Fax +49 (0)421 218 - 26 80

eMail [hickel@uni-bremen.de](mailto:hickel@uni-bremen.de)

www [www.iaw.uni-bremen.de](http://www.iaw.uni-bremen.de)

Handy: 01715301125

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen ...“ Drucksache 18/2575): Umsetzung der Bankenunion**

**1. Einordnung des Gesetzesentwurfs: Unsicherheiten und Defizite**

Der zur Diskussion stehende Entwurf konzentriert sich auf die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bankenunion mit den drei Säulen einheitliche Aufsicht, Abwicklung und Sanierung sowie Einlagensicherung. Der „Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung von Beiträgen aus den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“ ist hinzugefügt. Dabei handelt es sich um ein zwischen den EU-Mitgliedsländern als Vertragsparteien – außer Großbritannien und Schweden – vereinbartes Abkommen, das am 21. Mai 2014 ratifiziert worden ist. Mit diesem intergouvernementalen Vertrag sind der EU-Rat und das Europäische Parlament in Fragen des Abwicklungsregimes und dessen europaweite Harmonisierung nicht einbezogen worden.

Die Realisierung der Bankenunion in Deutschland im Bezug auf die EU-Richtlinie folgt mit wenigen Ausnahmen dem Grundsatz „1 zu 1“. In Deutschland bereits bestehende Gesetze etwa zur Sanierung und Abwicklung von Banken sowie des durch die Banken über eine Abgabe finanzierte Restrukturierungsfonds werden in das Gesetz nach der Vorgabe der EU-Richtlinie zur Bankenunion überführt. Durch den Grundsatz „1 zu 1“, ist in diesem Gesetz ein tiefgreifender Konflikt angelegt. Einige grundlegende Regulierungen nach der EU-Richtlinie stehen im Widerspruch zu parlamentarisch demokratisch Grundauffassungen in Deutschland.

Während die EU alle Banken ohne funktionale Unterscheidung und ohne Rücksicht auf spezifische Sicherungssysteme formal einheitlich behandelt, besteht zur Fortsetzung des erfolgreichen Drei-Säulen-Modells in Deutschland ein breiter politischer Konsens. Daher wird gefordert, dass kleine Banken sowie insbesondere die Sparkassen und Genossenschaftsbanken wegen ihrer eigenen Institutssicherungssysteme für die Einleger von der Finanzierung des Rettungsfonds bei den Beiträgen auch gesondert behandelt werden. Die Bundesregierung versichert zwar gegenüber der Entschließung des Bundesrats sich „auf europäischer Ebene bei der Bankenabgabe weiter für Erleichterungen für kleine Banken und eine angemessene Behandlung von Förderkrediten“ einzusetzen. Bei der derzeitigen Bewertung dieses Entwurfs muss vom Risiko, dass die Bundesregierung die wichtigen Regelungen nicht durchsetzt, ausgegangen werden. Auch ist noch offen, wie im Rahmen einer Rechtsverordnung die Beiträge der Banken zum geplanten Rettungsfonds geregelt werden.

Die grundlegende Architektur der Bankenunion gilt für die Eurozone. Den anderen Mitgliedsländern der EU wird an einigen Stellen eine freiwillige Mitgliedschaft angeboten. Beispielsweise haben diese die Möglichkeit, dem Aufsichtsregime bei der EZB freiwillig beizutreten. Dadurch erhöht sich einerseits dessen Wirksamkeit und andererseits wird einer Spaltung innerhalb der EU entgegengewirkt.

## 2. Bankenunion ja, aber wirksamer

Die zügige Schaffung einer Bankenunion ist aus ökonomischen, geldpolitischen, finanzpolitischen und ordnungspolitischen Gründen sinnvoll.

- Neben der „Bail-out“-Klausel, die gemeinschaftliches Handeln im Fall der Krise eines Mitgliedslandes grundsätzlich ausgeschlossen hat, war ein weiterer **Urfehler** des Maastrichter Vertrags der komplette Verzicht auf die Schaffung eines stabilen Bankensystems als Basis des Monetärsystems. Schon damals herrschte die Vorstellung, die Märkte für Banken seien stabil. Die derzeitigen Aktivitäten zu einer Bankenunion zielen auf den Abbau dieses Defizits. Es geht um den notwendigen Beitrag zur Stabilisierung der Finanzmärkte.

- Eine **erfolgreiche Geldpolitik** durch die Europäische Zentralbank (EZB) ist auf ein funktionierendes Bankensystem angewiesen. Deshalb hat die EZB mit ihrer Politik neben der angemessenen Geldversorgung versucht, wenigstens ansatzweise die Finanzmärkte im Eurosystem zu stabilisieren. Heute noch funktioniert der geldpolitisch wichtige Interbankenmarkt wegen fehlenden Vertrauens zwischen den Banken als Folge der Finanzmarktkrise nicht. Erst wenn die EZB durch die Bankenunion massiv entlastet wird, kann sie sich wieder auf die klassische Politik der Geldmengensteuerung zurückziehen.

- Mit einer funktionierenden Bankenunion, die vor allem präventiv Zusammenbrüche von Banken verhindern muss, lässt sich der Teufelskreis steigender Staatsschulden zur Rettung von systemrelevanten Finanzinstituten durchbrechen. In vielen Euroländern – etwa Irland und Spanien – sind die Staatsschulden wegen geplatzter Spekulationsgeschäfte von Banken, die gerettet werden mussten, explodiert.

- Durch den Abwicklungsfonds, in den die Finanzinstitute mit einem jährlichen Beitrag bzw. Sonderbeiträgen einzahlen, sollen künftig die Steuerpflichtigen von der Finanzierung der Bankenrettung so hoch wie möglich entlastet werden. Deshalb gilt das Prinzip der Eigenfinanzierung: Banken, die wegen ihrer Geschäftspolitik auf Rettungsgelder angewiesen sind, sollen Hilfe aus diesem Fonds erhalten.

- Eng zusammen damit hängt das Ziel der Bankenunion, künftig rücksichtsloses „Moral Hazard“-Verhalten der Banken zu unterbinden. Ein wichtiges Instrument ist die Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger bei einer Bank in Schieflage sowie die Finanzierung des Abwicklungsfonds. Damit soll die Erwartung, beim Absturz einer Bank infolge von hoch riskanten Geschäften, wird schon der Staat einspringen, zumindest ansatzweise verbannt werden. Allerdings wird das individualistische „Moral-Hazard“-Verhalten, das die absichtsvoll in Kauf genommene Insolvenz unterstellt, völlig überschätzt. Entscheidend ist das System der Rentabilitätsmaximierung im Klima aggressiver Konkurrenz auf den Finanzmärkten. Im Mittelpunkt stehen die Geschäfte mit spekulativen Finanzmarktprodukten. Werden diese reguliert, ja auch zum Teil verboten, werden dem unverantwortlichen Fehlverhalten die riskanten Objekte entzogen.

Grundsätzlich ist die Schaffung einer umfassenden Bankenunion dringend erforderlich. Insoweit verdient der Entwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie Anerkennung. Allerdings gibt es noch viel Klärungsbedarf in wichtigen Details. Bei der Bändigung der Banken muss risikodifferenziert und unter Minimierung bürokratischen Aufwands vorgegangen werden. Kleine Banken und Bankengruppen mit funktionierenden Institutseigensicherungssystemen sind anders als Großbanken mit spekulativem Investmentbanking zu behandeln.

Oftmals wird übersehen: Die geplanten Ziele, Strukturen und Instrumente der Bankenunion sind zwar eine wichtige Voraussetzung. Sie reichen jedoch nicht aus, die Finanzmärkte zu stabilisieren. Vorausgesetzt ist eine risikodifferenzierte, wirksame Vorsorge mit Eigenkapital, die derzeit durch Basel III allerdings unzureichend geregelt ist.

### 3. Das System Bankenunion im Überblick

Aus der EU-Richtlinie und dem dazu hier vorgelegten Entwurf, die Institutionen, Funktionen und Interdependenzen herauszudestillieren, ist nicht einfach. Der Vorwurf unzureichender Transparenz, der eine rationale Diskussion belastet, sollte entkräftet werden. Dem Verdacht, es würde ein bürokratisches, vielköpfiges Monster geschaffen, muss entgegengewirkt werden. Ohne hier auf die notwendigen Ausdifferenzierungen einzugehen, werden die drei Säulen betont:

- Die erste Säule ist die gemeinsame Aufsicht: **Single Supervisory Mechanism (SSM)**. Die Vergabe dieser Aufgabe an die EZB, für die institutionelle Unabhängigkeit zugesichert wird, ist und bleibt im Verhältnis zu ihrer Aufgabe Geldpolitik umstritten. Die freiwillige Beitrittsmöglichkeit anderer EU-Länder zum SSM hält den Weg zu einer Bankenunion für die gesamte EU offen.

Direkt durch den SSM überwacht werden Banken ab einer Mindestbilanzsumme von 30 Mrd. € bzw. einer Bilanzsumme, die 20% des Bruttoinlandsprodukt übersteigt, oder aber mit intensiven grenzüberschreitenden Aktivitäten. Von den 6 000 Eurobanken werden direkt über den SSM im Haus der EZB 128 Banken beaufsichtigt. Diese vereinen 85% der Aktiva der Bankbilanzen auf sich. Die anderen Institute werden indirekt über die nationalen, jedoch harmonisierten Aufsichtsbehörden kontrolliert. Der Aufbau der direkten Aufsicht ist vorangeschritten. Offiziell beginnt die Überwachung im November 2014. Vorgeschaltet ist eine umfassende Bankenüberprüfung (Comprehensive Assessment). Dies besteht aus drei Elementen: Risikoprüfung, Bilanzprüfung zum Aufspüren von Altlasten und Stresstest. Beim Stesstext werden die Folgen etwa eines Verfalls der Aktienkurse und weitere Zinssenkungen auf das Eigenkapital der Banken geschätzt. Der vorgesehene Zeitraum, in dem die Banken zum Stresstest Stellung nehmen können und Maßnahmen zur Stärkung des Eigenkapitals vorschlagen dürfen, ist viel zu kurz.

- Mit der zweiten Säule wird der gemeinsame Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Banken in Schieflage geregelt: **Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)**. Ziel ist es, das materielle Abwicklungsrecht zu harmonisieren.

Darauf baut der einheitliche Abwicklungsmechanismus **Single Resolution Mechanism** (SRM), der für alle Mitglieder der EU-Aufsicht (SRM) gilt, auf. Die finanzielle Basis bildet der **Single Bank Resolution Fund (SBRF)** mit einem Zielwert von 55 Mrd. €. Dieser Fonds wird auf den Zielwert von 55 Mrd. € in den kommenden zehn Jahren aufgebaut. Insgesamt sind die die Regelungen zur Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger im Fall der Rettung einer Bank (Bail-in) sowie der Hilfe durch den über Beiträge der Banken finanzierten Europäischen Abwicklungsfonds.

- Die dritte Säule stützt eine vertiefte Harmonisierung der Einlagensicherung, die derzeit für die Einleger je Kunde und Bank 100 000 € garantiert. Diese **Deposit Guarantee Schemes** (DGS) haben die wichtige Aufgabe, das Vertrauen vor allem der Massenkunden in das Bankensystem zu stabilisieren. Hiervon hängt entscheidend ab, ob ein Banken-Run im Falle sich verbreitender negativer Meldungen verhindert werden kann.

#### 4. Kritische weiterführende Hinweise

Mit dem Entwurf zur geplanten Bankenunion wird versucht, die ökonomischen, monetären, fiskalischen und ordnungspolitischen Anforderungen einzulösen. Bei der Umsetzung zeigen sich jedoch deutliche Unsicherheiten und Defizite. Es stellt sich die Frage, ob damit aggressive Zockerbanken gebändigt und künftig Finanzmarktkrisen im Handlungsbereich der Bankenunion vermieden werden können. Lassen sich die Risiken vor allem im Zuge des spekulativen Investmentbanking, der OTC-Geschäfte mit Derivaten sowie die riskante Größe der Banken so beschränken, dass der Staat nicht mehr der „too big to fail“-Pression unterliegt und keine Ersthilfe mehr leisten muss? Die Architektur der Bankenunion bildet sicherlich eine wichtige Basis. Ohne eine grundlegende neue Finanzmarktarchitektur jedoch büßt die Bankenunion an Wirkungskraft ein. Im Zentrum steht daher die Transformation des Bankensystems in Richtung Rückkehr zu den dienenden Funktionen für die Realwirtschaft und die Gesellschaft.

#### **Einbettung der Bankenunion**

Die Bankenunion konzentriert sich auf die effiziente Aufsicht, Frühwarnsysteme, die Einlagensicherung und vor allem auf die Sanierung und Abwicklung von Banken in Schieflage sowie einem durch das Bankensystem finanzierten Rettungsfonds. Die Bankenunion ist auf Voraussetzungen angewiesen:

- Vor allem die systemisch bedrohlichen Spekulationsgeschäfte müssen - bis hin auch zum Verbot - reguliert werden. Die Bankenunion kann dann nur funktionieren, wenn dem Finanzalchemismus, also der Produktion von Spekulationsinstrumenten, die sich am Ende als toxisch erweisen, Einhalt geboten wird. Nicht nur die Abtrennung des spekulativen Investmentbankings ist entscheidend. Vielmehr müssen deren Geschäftsfelder ausgetrocknet werden.

- Die Banken müssen ihre Eigenkapitalvorsorge und verfügbare Liquidität für den Krisenfall stärken. Deshalb ist das System Basel III in der Umsetzung der EU-Richtlinie (Capital Requirements Directive, CRD IV) eine wesentliche Voraussetzung für die Stabilität der Bankenunion. Je besser die Absicherung mit Eigenkapital gegenüber risikodifferenzierten Aktiva gelingt, umso geringer fällt der Regulierungsaufwand innerhalb der Aufsicht aus. Mit Basel III ist die Risikobewertung von Aktiva verschärft und die Anforderungen an erforderlichem Mindesteigenkapital sind verstärkt worden (im Normalfall 8%). Zu überprüfen wäre: Erhöhung der Eigenkapitalquote, Berücksichtigung der Staatsanleihen als Risikoaktiva, Stärkung der Regeln zur Liquiditätssicherung sowie die Erhöhung der Leverage Ratio, mit der nach Basel III der gesamte Verschuldungsgrad gegenüber der Bilanzsumme nur auf 3% beschränkt wird.

- Schattenbanken, die bankenähnliche Geschäfte ohne Lizenz und damit Aufsicht wahrnehmen, bilden ein riesiges Bedrohungspotenzial. Die bisherige Auffassung der EU-Kommission, die Schattenbanken als nützliche Ergänzung des Finanzierungssystems zu behandeln, muss auf den Prüfstand. Da die Schattenbanken vor allem über Kredite mit dem lizenzierten Bankensystem verbandelt sind, droht durch deren Zusammenbruch ein Dominoeffekt.

### ***Vorschläge zur Stärkung der Bankenunion***

1. Die Übertragung des Aufsichtssystems an die EZB war wirtschafts- und ordnungspolitisch ein Fehler. Die Geldpolitik muss gegenüber der Bankenaufsicht völlig abgeschottet sein. Hier das jüngste Beispiel eines Interessenwiderspruchs: Die EZB nutzt künftig verbrieft Forderungen (Asset Backed Securities) als notenbankfähige Sicherung. Sie kauft die verschiedenen Arten von „Collateral“ und bietet den verkauften Banken Liquidität. Diese ABS, die in der jüngsten Finanzmarktkrise als Brandverursacher und Brandbeschleuniger galten, werden durch die Geldpolitik aufgewertet. Die Kontrolle der Risikoanfälligkeit dieser ABS liegt jedoch bei der EZB im Bereich der Aufsicht. Interessenkonflikte zwischen Geld- und Aufsichtspolitik müssen vermieden werden.

Da sich die Kompetenzzuweisung an die EZB nicht mehr rückgängig machen lässt, ist eine absolute Trennung der Geld- und Aufsichtspolitik durch eine unabhängige Kommission sicherzustellen.

2. Die Planung des Zielwerts für den Abwicklungsfonds, der in zehn Jahren erreicht werden soll, ist gemessen an den bisherigen Finanzleistungen für zu rettende Banken im Euroland mit 55 Mrd. € viel zu niedrig. Der Betrag leitet sich aus einem Prozent der geschätzten Einlagen, die gesichert sind, ab. Dagegen steht allein durch die Deutsche Bank ein Bilanzsumme von 74 Mrd. €. Immerhin sah in Deutschland der Restrukturierungsfonds die Zielmarke 75 Mrd. € vor. Übrigens geht der Bundesrechnungshof auf der Basis der bisherigen Einzahlpraxis davon aus, dass der Zielwert erst in 100 Jahren erreicht werden kann. Die Gesamtsumme des Fonds sowie die Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger über die künftige Haftungskaskade sind so angelegt, dass am Ende der Rettungsfonds gegenüber den Planungen überbeansprucht werden wird. Damit ist das Ziel, Steuerpflichtige aus der Finanzierung rauszuhalten, gefährdet. Zu dieser Zielverfehlung trägt auch die mangelnde Bereitschaft bei, den notwendigen Abbau von Überkapazitäten im Bankensystem anzugehen.

3. Stellt man die Frage nach dem Geschäftsmodell einer Bank und den damit verbundenen Risiken in der EU-Richtlinie, dann wird deutlich: Unterstellt wird ohne Rücksicht auf die Größe, die spezifischen Funktionen, die Risiken sowie die Rolle im Wettbewerb ein vereinheitlichtes Durchschnittsmodell. Dadurch wird dem erfolgreichen Drei-Säulen-Modell in Deutschland mit Sparkassen, Genossenschaftsbanken und privaten Banken nicht Rechnung getragen. Der betonte Grundsatz für die Bankenunion, je nach erzeugtem Risiko die Bank zu bewerten, wird nicht entsprochen. Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die in der Region vor Ort aktiv sind, verfügen über einen doppelten Vorteil: Sie erzeugen nicht in eigener Regie die systemgefährdenden Risiken einerseits, verfügen jedoch andererseits über eine anspruchsvolle, eigene Institutssicherung. Damit ist eine Einzahlung in einen Fonds im Ausmaß der potenziell erzeugten Risiken nicht zu rechtfertigen. Würden diese beiden Banktypen „weg“-vergemeinschaftet, dann würden deren dienende Funktionen massiv eingeschränkt. Auch die vorgesehene Beitragspflicht für den Abwicklungsfonds durch die Förderbanken, die eigens abgesichert sind, ist nicht zu akzeptieren.

Die Bundesregierung, die sich bisher auf der EU-Ebene nicht durchsetzen konnte, verspricht, sich weiterhin für „Erleichterungen kleiner Banken und eine angemessene Behandlung“ einzusetzen. Die Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg ist gering. Umso wichtiger ist also die Position:

So lange das Drei-Säulen-Modell nicht gesichert wird, steht die Zustimmung zur Bankenunion unter Vorbehalt. Dies hat nichts mit nationaler Engstirnigkeit zu tun. Das Drei-Säulen-Modell, durch das die Ursachen und Folgen der Finanzkrise in Deutschland reduziert werden konnten, sollte durch die EU nicht demontiert, sondern zum Leitbild einer künftigen Bankenstruktur erkoren werden.

4. Mit dem Entwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie entstehen Rechtsunsicherheiten: (1) Die Bemessung der Jahres- und Sonderbeiträge zur Finanzierung des Abwicklungsfonds legt die Bundesregierung im Rahmen einer Rechtsverordnung, der der Bundesrat zustimmen muss, fest. Von der noch offenen Präzisierung im Rahmen der Rechtsverordnung hängt für die Banken viel ab. (2) Der ergänzende Entwurf schreibt Anforderungen, die per intergouvernementalen Abstimmung geregelt werden, vor. Damit sind der EU-Rat und das Europäische Parlament aus der Entscheidungsfindung ausgeschlossen worden. Die zwischenstaatliche Absprache, an der außer Großbritannien und Schweden alle EU-Mitgliedsländer teilnehmen, regelt die Gleichbehandlung der Beitragserhebung zum Abwicklungsfonds. Dabei sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen gewahrt und die Gesamtkosten einer Abwicklung für die Steuerzahler minimiert werden. Hier gibt es verfassungsrechtlich grundsätzlichen Klärungsbedarf. Denn der EU-Rat sowie das Parlament sind nicht beteiligt worden. (3) Der Grundsatz, „kein Gläubiger soll durch die Abwicklungsmaßnahmen schlechter dastehen als bei einer hypothetischen Insolvenz“ ist erklärungsbedürftig. Abgesehen von methodischen Problemen des Vergleichs könnte sich hier ein Entscheidungsopportunismus über den Grad der Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger einschleichen.

-----

Hamburg, den 3. Oktober 2014

*Stellungnahme*

*zur*

**Zweiteilung des SRM-Rechts: EU-Verordnung 806/2014 und Übereinkommen**

*– Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014 –*

- |                              |                                  |
|------------------------------|----------------------------------|
| I. Kontext Bankenunion       | III. Das Übereinkommen (IGA)     |
| II. Die SRM-Verordnung       | 1. Rechtscharakter               |
| 1. Grundlinien               | 2. Völkervertraglicher Übergreif |
| 2. Rückhalt in Art. 114 AEUV | IV. Resümee                      |

**I. Kontext Bankenunion**

Das SRM-Recht trägt zur „Schaffung eines integrierten Finanzrahmens in der Europäischen Union“ bei und gehört zu den „grundlegenden Elementen“ der Bankenunion. So formuliert das „Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“ vom 21. Mai 2014; dazu liegt der Entwurf eines Zustimmungsgesetzes vor (BT-Drucks. 18/2576).

Das unselbständige Übereinkommen ergänzt den Titel V („Finanzvorschriften“), Kapitel 2 („Der einheitliche Abwicklungsfonds“) der SRM-Verordnung 806/2014 vom 15. Juli 2014 (Amtsbl. EU Nr. L 225/1). Dort findet sich die Grundlegung und auch quantitativ der Hauptteil des zweigeteilten SRM-Rechts; hinzu kommen die „Rahmen“-Richtlinie über Sanierung und Abwicklung vom 15. Mai 2014 (Amtsbl. EU Nr. L 173/190) und das zukünftige BRRD-Umsetzungsrecht.

Das SRM-*Abwicklungsrecht* schließt an das SSM-*Aufsichtsrecht* an. Die Bankenunion findet ihre Gestalt wesentlich im EU-Recht der Aufsicht und Abwicklung. Insbesondere erstreckt Art. 4 Abs. 1 SRM-VO das SSM-Konzept der „teilnehmenden Mitgliedstaaten“ auf das Abwicklungsrecht. Damit gilt für beide Säulen der Bankenunion das Euro-Plus-Prinzip: Teilnahme aller Staaten der Eurozone und der weiteren Staaten, die sich anschließen.

## II. Die SRM-Verordnung

### 1. Grundlinien

Die SRM-Verordnung systematisiert eine irreguläre, öffentlich-rechtliche Auf- fangordnung. Im öffentlichen Interesse verdrängt sie das reguläre Insolvenz- verfahren des Privatrechts (s. Art. 18 Abs. 5 SRM-VO) und lässt an seine Stelle eine *Ordnung des Irregulären* treten. Sie federt übergreifende, „ansteckende“ Bankeninsolvenzen ab, vermeidet „wilde Rettungen“ und minimiert die Inan- spruchnahme öffentlicher Mittel (Art. 14 Abs. 2 lit. c SRM-VO). Hier fallen in eins: Europäisierung, Systematisierung, Entpolitisierung.

*Europäisierung:* Die Verordnung zielt nicht auf Mindestharmonisierung, son- dern auf „Zentralisierung des Entscheidungsprozesses im Bereich der Abwick- lung“ (Erwägungsgrund 10). Die nationalen Behörden bleiben involviert, wer- den aber integriert in den „einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ (Art. 7). Im Zentrum steht der Ausschuss – Agentur der Union mit eigener Rechtsper- sönlichkeit (Art. 42), zentralverantwortlich im SRM (Art. 7 Abs. 1), unabhängig (Art. 47), Eigentümer des „einheitlichen Abwicklungsfonds“ (Art. 67 Abs. 3).

*Systematisierung:* Die Verordnung balanciert zwischen Offenheit für eine in- strumentell flexible Bewältigung ungewisser Krisensituationen und hoher Ver- rechtlichungsintensität. Voran stehen gleichrangige Abwicklungsziele, die „ab- zuwägen“ sind (Art. 14): Kontinuität kritischer Bankfunktionen; Verhinderung einer Ansteckung; Schutz öffentlicher Mittel; Schutz der Einleger, Anleger und Bankkunden. Anhand dieser Ziele entscheidet sich die Vorfrage, ob überhaupt ein öffentliches Interesse an der irregulären SRM-Abwicklung besteht (Art. 18 Abs. 5). Für diesen Fall verlangen die allgemeinen Grundsätze (Art. 15), dass Verluste „zuerst von den Anteilseignern des in Abwicklung befindlichen Insti- tuts“, dann von den Gläubigern zu tragen sind. Zu den Instrumenten gehören „Herabschreibungs- und Umwandlungsbefugnisse gemäß Artikel 27 in Bezug auf Verbindlichkeiten“ der Bank: „Bail-in“ (Begriffsbestimmung in Art. 3 Abs. 1 Nr. 33). Ein Fonds-Beitrag gehört nicht zu den Abwicklungsinstrumenten (Art. 22 Abs. 2), kommt allerdings subsidiär in Frage (Art. 27 Abs. 6 und 7).

*Entpolitisierung:* Die Verordnung nimmt den Ausschuss in Verantwortung, ei- ne rechenschaftspflichtige (Art. 45, 46), jedoch unabhängige, von Rechts we- gen (Art. 47 Abs. 3) unbeeinflussbare Behörde der Union. In der „Plenarsit- zung“ sind Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörden vertreten; Kriterien der Fachlichkeit bestimmen die Auswahl der Vollzeitmitglieder, die der „Prä- sidiumssitzung“ angehören (Art. 56 Abs. 4). So werden die Ausarbeitung der Abwicklungskonzepte und die Abwicklungsverfahren fachlich-administrativ dominiert, zumal die EZB mitentscheidet über die „Einschätzung“, ob ein Un- ternehmen ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt (Art. 18 Abs. 1 lit. a). Auch die Grundentscheidung über die irreguläre Abwicklung im öffentlichen Interesse obliegt zunächst dem Ausschuss. Allerdings hält die zentrale Verfahrensnorm des Art. 18 an Vorbehaltsrechten des Rates und der Kommission fest; sie blei- ben Vetospieler in zweiter Linie (Art. 18 Abs. 7 UAbs. 4 und Abs. 8).

## 2. Rückhalt in Art. 114 AEUV

Der Unionsgesetzgeber hat die Inanspruchnahme der allgemeinen Binnenmarkt-Kompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV, insbesondere den Rekurs auf das Tatbestandselement „Funktionieren des Binnenmarkts“ ausführlich begründet. U.a. hat er auf Wettbewerbsungleichheiten und Risiken infolge finanzieller Fragmentierung und mangelnden Vertrauens „in die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Banken zu stützen“ verwiesen, zudem auf die „unterschiedlichen Anreize und Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Behandlung von Gläubigern von in Abwicklung befindlichen Banken“, auf unterschiedliche Kreditkosten, die Partikularinteressen nationaler Behörden, auch auf die Notwendigkeit, im Zeichen gleicher Wettbewerbsbedingungen für eine „Parallelität mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ (SSM) zu sorgen (Erwägungsgründe 1–18 SRM-VO).

Diese Einschätzung des Unionsgesetzgebers ist kompetenzrechtlich nicht angreifbar. Art. 114 Abs. 1 AEUV verlangt (nur), dass der Rechtsakt beiträgt zur Beseitigung von Freiverkehrshindernissen oder Wettbewerbsverfälschungen. Anzuerkennen ist, dass die SRM-Verordnung der vormals mitgliedstaatlich parzellierten und politisierten, unsystematischen, wenn nicht unregulierten Abkehr vom regulären Insolvenzrecht entgegentritt mit einem einheitlichen System und weitreichender Verrechtlichung.

Art. 19 SRM-VO macht bewusst, dass mit der Gewährung staatlicher Beihilfen im Zuge einer Bankenabwicklung und jetzt ebenso mit einer Unterstützung aus dem Fonds notwendig die typischen Risiken der Wettbewerbsverfälschung einhergehen. Nunmehr gehört Art. 19 SRM-VO zu einem geschlossenen Konzept, das zielgebunden (Art. 14 SRM-VO) auf materielle, prozedurale und institutionelle Einheitlichkeit setzt, zunächst für den Raum der teilnehmenden Mitgliedstaaten (Art. 4 SRM-VO – Euro-Plus-Prinzip), perspektivisch für den gesamten Binnenmarktraum (Erwägungsgrund 17 SRM-VO).

Allerdings stellt Art. 1 Abs. 3 SRM-VO klar: „Die Inanspruchnahme des Fonds ist abhängig von dem Inkrafttreten eines Übereinkommens zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten [...] über die Übertragung von auf nationaler Ebene erhobenen Mitteln auf den Fonds [...].“ – Die damit bewirkte Unvollständigkeit der SRM-Verordnung und Zerteilung der SRM-Rechtsquellen erklärt sich nicht aus Art. 114 AEUV. Die Kompetenzgrundlage stünde auch für eine vollständige SRM-Verordnung zur Verfügung. Der Fonds ist integraler Bestandteil des „einheitlichen“ Abwicklungsmechanismus, wird ohnehin bereits kraft Art. 67 SRM-VO errichtet und dort als Eigentum des Ausschusses ausgewiesen. Herausgebrochen wird lediglich das Regelwerk der Fondsausstattung. Den Bruch der SRM-„Einheitlichkeit“ will Art. 67 Abs. 4 SRM-VO überbrücken: „Die Beiträge [der Institute] werden von den nationalen Abwicklungsbehörden bei den Unternehmen [...] erhoben und gemäß dem Übereinkommen auf den Fonds übertragen.“

### III. Das Übereinkommen (IGA)

#### 1. Rechtscharakter

Das „Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“ vom 21. Mai 2014 ist ein multilateraler Vertrag zwischen 26 EU-Staaten; allein das Vereinigte Königreich und Schweden sind ferngeblieben. Formell Völkervertragsrecht, zielt seine erste materielle Verpflichtung (Art. 1 Abs. 1 lit. a) darauf ab, das BRRD- und SRM-Unionsrecht zu unterstützen. Formell nicht Unionsrecht, steht es offenkundig zum Recht der Union in einem Ergänzungs- und besonderen Näheverhältnis, gehört damit zu den Angelegenheiten der Europäischen Union i.S. von Art. 23 Abs. 2 GG (vgl. BVerfGE 131, 152) und zum Bereich der Integrationsgesetzgebung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, vorbehalten dem Bundestag und dem Bundesrat. Formell selbständig, widmet der Vertrag seinen Art. 2 der „Kohärenz mit dem Unionsrecht“ und dem „Verhältnis zum Unionsrecht“.

Das Vertragsrecht der „Übertragung von Beiträgen und Kammern“ (Titel III) regelt die Fondsausstattung in der achtjährigen Aufbau- und Übergangsphase, insbesondere die Funktionsweise der nationalen Kammern. „Alle Kammern sind am Ende des Übergangszeitraums miteinander zu verschmelzen und hören auf zu bestehen.“ Materiell ergänzen die Art. 3–8 das Verordnungsrecht der SRM-VO, hätten dort ohne weiteres Platz finden können.

#### 2. Völkervertraglicher Übergreif

Die einzige materielle Eigenleistung des IGA findet sich in Art. 9. Diese Vereinbarung über „Einhaltung der allgemeinen Abwicklungsgrundsätze und -ziele“ will die dort benannten Elemente der SRM-Verordnung einfrieren und tabuisieren, jedenfalls für die Fonds-Aufbauphase in Sicherheit bringen vor der politischen Dynamik des Art. 114 AEUV.

- Auf der Tatbestandsseite identifiziert Art. 9 besonders wichtige, auf „Dauerhaftigkeit“ angelegte Bausteine des SRM-„Rechtsrahmens“: das Verfahrensrecht des Art. 18 SRM-VO; Beschlussfassungsregeln im Ausschuss, besonders in der Präsidiumssitzung; die Grundsätze des Art. 15 SRM-VO, insbesondere die vorrangige Verlustverantwortung der Anteilseigner und Gläubiger; die Abwicklungsinstrumente, zumal das Bail-in-Instrument.
- Auf der Rechtsfolgenseite adressiert Art. 9 Abs. 2 den im Zuge der Verordnungsänderung (Art. 114 AEUV) überstimmten Staat: Wenn „gegen den Willen einer Vertragspartei“ die tatbestandlich tabuisierten Abwicklungsvorschriften geändert werden, kann diese Vertragspartei „ihre Rechte nach dem Völkerrecht in Bezug auf eine grundlegende Änderung der Umstände“ ausüben; im Gegenzug wird „jede andere Vertragspartei“ berechtigt, einen Streit über die „grundlegende Änderung der Umstände“ vor den EuGH zu bringen.

Art. 9 IGA begründet Ausnahmerecht in einem Zuschnitt, der im deutschen Verfassungsrecht als „Verfassungsdurchbrechung“ angesprochen wird. Der Begriff erfasst Sonderrecht, das allgemeines Verfassungsrecht ausnahmsweise verdrängen will, sachlich oder zeitlich begrenzt.

Eine Durchbrechung des primären Unionsrechts (hier: des in Art. 114 AEUV fixierten Verfahrensrechts) kann nur das Primärrecht selbst bewirken. Art. 9 IGA ist undenkbar als Norm der SRM-VO, als Norm des Sekundärrechts mit dem Anspruch, das Primärrecht des Art. 114 AEUV zu derogieren. Doch gilt für jede sachliche und temporale Inhaltsänderung des Primärrechts der Vorbehalt des Art. 48 EUV. Der EuGH hat im ESM-Urteil vom 27. November 2012 (Rs. C-370/12 – Pringle, Rn. 101) klargestellt, „dass es den Mitgliedstaaten untersagt ist, untereinander eine Übereinkunft zu schließen, die gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“.

#### **IV. Resümee**

Die SRM-Verordnung findet primärrechtlich Rückhalt in Art. 114 Abs. 1 AEUV, der Querschnittskompetenz für den Binnenmarkt. Die Verordnung trägt zum „Funktionieren des Binnenmarkts“ bei.

Art. 9 IGA erweist sich als formelle (sondervertragliche) und materielle (ausnahmerechtliche) Durchbrechung der Art. 114 AEUV, Art. 48 EUV mit dem Anspruch, die Tragweite des Art. 114 AEUV zu verändern und den dort eröffneten Politikkorridor bereichsspezifisch zu verengen. Seine Geltung steht unter dem Vorbehalt des Art. 2 Abs. 2 IGA: „Dieses Übereinkommen gilt insoweit, als es mit den Verträgen, auf die sich die Union gründet, und mit dem Unionsrecht vereinbar ist.“

Prof. Dr. Franz-Christoph Zeitler  
Wißmannstr.7a  
81929 München

Finanzausschuss des Deutschen Bundestags  
Frau Arndt – Brauer MdB

Öffentliche Anhörung am 6.10.2014 zum BRRD- Umsetzungsgesetz  
u.a.(Bankenunion – Umsetzungsgesetze)

Sehr geehrte Frau Arndt – Brauer,  
für die mir eingeräumte Möglichkeit, in der Anhörung vom 6. Oktober zur Bankenunion als Sachverständiger Stellung zu nehmen, möchte ich mich herzlich bedanken und nachstehend von der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme Gebrauch machen.

1.)Zum Gesetzespaket der Umsetzung der Bankenunion gehört auch das Gesetz zur Änderung **ESM - Finanzierungsgesetzes (BT-Ds.18/2577, BR-Ds 358/14)** und zur Änderung der **Finanzhilfe-instrumente nach Art. 19 des ESM (BT-Ds.18/2580, BR-Ds 321/14)**. Auch wenn hierfür dem Vernehmen nach der Haushaltsausschuss federführend ist, möchte ich doch das Augenmerk des Finanzausschusses auf einen wichtigen Punkt richten.

Seit der Vereinbarung des ESM („Rettungsschirme“) ist es erklärte und von der überwiegenden Öffentlichkeit unterstützte Politik der Bundesregierungen, Hilfen des ESM entsprechend den Vorgaben im europäischen Primärrecht (Art. 136 Abs. 3 AEUV) an „strenge Auflagen“ des antragstellenden Mitgliedstaats zu knüpfen und hierfür ein gesamtwirtschaftliches oder jedenfalls (finanz-) sektorspezifisches Anpassungsprogramm (MoU mit der sogenannten Troika aus EU, IWF und EZB) zu verlangen. Diese Politik der „Solidarität durch Solidität“, des „Förderns und Forderns“ hat sich im Falle Irlands, Portugals, Spaniens, und – in wichtigen Ansätzen – auch Griechenlands bewährt und diesen Ländern wieder einen Wachstumskurs ermöglicht. Bei der im ursprünglichen ESM nicht vorgesehenen Möglichkeit einer direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten eines Mitgliedstaats besteht nunmehr die Gefahr, dass dieses bewährte Prinzip aufgegeben wird und lediglich der Abschluss einer „institutsspezifischen Vereinbarung“ gefordert wird, also einer Restrukturie-

zung des betreffenden Kreditinstitutes ohne weitergehende Anforderungen an finanzpolitische oder strukturelle Reformen des jeweiligen Mitgliedstaates .

### **Im einzelnen:**

In § 4 des ESM- Finanzierungsgesetzes ist ausdrücklich nur von der Annahme einer „institutsspezifischen Vereinbarung“ die Rede; in der Gegenäußerung der Bundesregierung zu entsprechenden Stellungnahme des Bundesrats (BT-Ds 18/2629) wird dies durch den Hinweis auf den Inhalt einer Instrumentenleitlinie des ESM bestätigt, wonach eine direkte Rekapitalisierung von Kreditinstituten an „institutsspezifische, sektorspezifische **oder** gesamtwirtschaftliche Auflagen“ zu knüpfen ist. Ein großer Mitgliedstaat - wie zum Beispiel Italien – dürfte sich deshalb bei einer möglichen Inanspruchnahme des ESM zur Rekapitalisierung von Kreditinstituten darauf berufen, dass die Leitlinien des ESM und sogar das deutsche ESM- Finanzierungsgesetz nicht zwingend ein gesamtwirtschaftliches Anpassungsprogramm erfordern und sich lediglich auf eine in institutsspezifische Vereinbarung beschränken.

**Folgen:** damit würde die bisherige Anreizstruktur des Europäischen Stabilitätsmechanismus grundlegend verändert. Während bisher ein Mitgliedstaat einen Anreiz hatte, auch unpopuläre, aber notwendige strukturelle Reformen zur Vermeidung eines sonst „drohenden“ Anpassungsprogrammes der „Troika“ durchzuführen, hätte er in Zukunft einen Anreiz, möglichst schnell auf eine ESM -Finanzierung von Kreditinstituten hinzuwirken und dadurch ein weiteres Ansteigen seiner Verschuldung zu vermeiden. Die Möglichkeit, sich auf eine institutsspezifische Vereinbarung zu beschränken , wird für den jeweiligen Mitgliedstaat außerdem noch attraktiver, weil eine institutsspezifische Restrukturierung in aller Regel schon aufgrund früherer Schritte der nationalen Aufsicht (im Rahmen eines Sanierungs- oder Abwicklungsplans – „Bankentestament“) oder des künftig notwendigen „bail-in“ von Eigentümern und Gläubigern erfolgen wird.

Im Extremfalle könnte eine Regierung – ähnlich wie die Regierung des nicht zum Euroraum gehörenden Ungarn – aus politischen Gründen erhebliche finanzielle Lasten den Kreditinstituten des Landes aufbürden (im Falle Ungarns: die nachträgliche Übernahme von Wechselkursrisiken

bei Fremdwährungskrediten u.a.), die Folgen für die Solvenz des Bankensystems aber auf die Schultern der europäischen Partnerstaaten verteilen (moral hazard-Effekt).

Vor dem Hintergrund, dass die Kreditinstitute einzelner Mitgliedstaaten oft erhebliche Beträge an **Staatsanleihen** des jeweiligen Mitgliedstaates halten (z.B. im Falle Italiens über 400 Milliarden €) ist auch nicht völlig auszuschließen, dass durch die Änderung des ESM- Statuts ein Weg zur „mittelbaren Staatsfinanzierung“ eröffnet wird.

Will der Deutsche Bundestag solche Fehlanreize des europäischen Stabilitätsmechanismus vermeiden, wäre es nahe liegend, im ESM – Finanzierungsgesetz – **wie vom Bundesrat angeregt** – bei einer direkten Bankenrekapitalisierung jedenfalls auch die Annahme eines gesamtwirtschaftlichen oder sektorspezifischen Anpassungsprogrammes zu fordern. Darüber hinaus sollte bei der Ergänzung des Statuts des Gouverneursrats des ESM (Anlage zu BR-Ds 321/14) in Nr.4 über eine institutsspezifische Vereinbarung hinaus auch eine gesamtwirtschaftliche oder jedenfalls sektorspezifische Vereinbarung verlangt werden.

2.) Ich würde mich freuen, wenn ich in der öffentlichen Anhörung Gelegenheit hätte, kurz zu folgenden Themen Stellung zu nehmen:

- Struktur und Methodik für die Bemessung der **Beiträge** zum künftigen einheitlichen europäischen **Abwicklungsfonds**, insbesondere zur Notwendigkeit einer risikogerechten Spreizung der Beitragsstaffel und zum Zusammenhang mit dem Zustimmungsgesetz zum sog. IGA (Übereinkommen zur Übertragung von Beiträgen)
- Stellung der Deutschen Bundesbank in der künftig von der EZB geleiteten Europäischen Bankaufsicht (SSM).

Mit herzlichem Gruß

Ihr

Franz Christoph Zeitler