

11.03.13**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Fz - In - R - Wi

zu **Punkt** der 908. Sitzung des Bundesrates am 22. März 2013

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

ADer federführende **Finanzausschuss**,der **Rechtsausschuss** undder **Wirtschaftsausschuss**,

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

- Wi
1. Der Bundesrat begrüßt die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Intention, die Widerstandsfähigkeit des Finanz- und insbesondere des Bankensektors gegen künftige Krisensituationen weiter stärken zu wollen. Eines der wesentlichen Ziele des ordnungspolitischen Rahmens zur Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte muss dabei sein, die "too big to fail"-Problematik aufzulösen, um auch systemrelevante Kreditinstitute im Fall ihres Scheiterns an den Märkten ohne Gefahr für die Stabilität des gesamten Finanzsystems und ohne

eine Inanspruchnahme des Steuerzahlers restrukturieren und abwickeln zu können. Die vorgeschlagenen Sanierungs- und Abwicklungspläne für als potentiell systemgefährdend eingestufte Kreditinstitute können einen wesentlichen Beitrag hierzu leisten. Sie ergänzen das bereits gesetzlich geregelte, spezielle Sanierungs- und Reorganisationsverfahren für Banken. Diese Pläne sollen für mehr Transparenz im Finanzsektor sorgen sowie den Instituten und auch den zuständigen Behörden den Umgang mit Schieflagen im Bankensektor in Zukunft erleichtern.

- Fz
Wi
2. Der Bundesrat begrüßt weiter, dass die Bundesregierung im Vorgriff auf eine europäische Regelung die Initiative ergriffen hat. Die Begrenzung der impliziten Staatsgarantie auf das reine Kundengeschäft ist ein wichtiges Ziel.

Gleichwohl weist der Bundesrat darauf hin, dass die notwendige Bändigung der globalen Finanzmärkte am effektivsten mit einem globalen Ansatz zu erreichen ist. Er erwartet von der Bundesregierung, sich mit mehr Nachdruck auf internationaler Ebene für stärkere Regulierungen einzusetzen. Es darf nicht hingegenommen werden, dass sich bedeutende Finanzstandorte internationalen Regeln entziehen. Es muss dafür gesorgt werden, dass nicht nur Steueroasen, sondern auch Regulierungsasien für Finanzmärkte ausgetrocknet werden.

- Fz
Wi
3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich mit Nachdruck auf europäischer Ebene für einheitliche Lösungen im Rahmen der Bankenunion einzusetzen. Die Bundesregierung soll sich darüber hinaus dafür stark machen, dass die Vorschläge der Expertengruppe zu strukturellen Reformen im EU-Bankensektor zu einer Abtrennung des Eigenhandels und anderer signifikanter Handelsgeschäfte realisiert werden.

- Wi
Bei
Annahme
entfallen
die Ziffern
6 und 15.
4. Der Bundesrat begrüßt, dass der Gesetzentwurf keine Einführung eines reinen Trennbankensystems und damit keine Abkehr von dem auch während der jüngsten Krise bewährten Universalbankensystem in Deutschland vorsieht.

- Wi
nur bei
Annahme
von Ziffer 4
5. Stattdessen soll Kreditinstituten bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte das Betreiben von Eigengeschäft verboten sein. Diese Geschäfte sollen dann durch deren Auslagerung in ein neu zu gründendes Finanzhandelsinstitut insbesondere vom Einlagengeschäft abzuschirmen sein. Diese Regelungen zielen zu Recht in erster Linie auf größere und stärker im Eigenhandel engagierte Kreditinstitute ab und weniger auf kleinere und mittlere Banken mit wenig Eigenhandelsgeschäft wie die lediglich regional tätigen Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Insbesondere letztere Institute haben die jüngste Krisensituation an den Finanzmärkten auf Grund ihrer risikoarmen Geschäftspolitik nicht verursacht und verfügen zudem über funktionierende und anerkannte Institutssicherungen. Damit kann die große Mehrzahl der Kreditinstitute in Deutschland als Universalbank im Wesentlichen unverändert fortbestehen.
- Fz
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 4
6. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung einen Vorschlag für ein Trennbankensystem vorgelegt hat. Sie greift dabei Forderungen und zum Teil Vorschläge auf, die seit langem debattiert werden.
- Fz
Wi
7. Die Abtrennung riskanter Geschäfte vom Einlagengeschäft der Banken stellt einen wichtigen, aber nur einen ersten Schritt dar. Der Bundesrat hält es darüber hinaus für erforderlich, auf nationaler und europäischer Ebene Schritte zu unternehmen, um den Eigenhandel und andere riskante Geschäfte einerseits der Banken, andererseits aber auch im Schattenbankensektor einer angemessenen Regulierung zu unterwerfen. Es muss verhindert werden, dass Akteure am Finanzmarkt wie etwa Hedgefonds in der Lage sind, Unternehmen der Realwirtschaft, Staaten oder Währungen so unter Druck zu setzen, dass am Ende die Steuerzahler einspringen müssen. Eine angemessene Eigenkapitalunterlegung und angemessene Anforderungen an die Liquidität sollten nicht nur für Banken, sondern auch und gerade für Schattenbanken gelten. Der Bundesrat bittet deshalb, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass Schattenbanken dem Anwendungsbereich des KWG unterworfen werden (Artikel 2 Nummer 2 des Gesetzentwurfs - § 1 Absatz 1a KWG-E).

Zu Artikel 1

- Fz 8*). Der Bundesrat erwartet von der Bundesregierung im weiteren Gesetz-
Wi gebungsverfahren Vorschläge mit Blick auf die Sanierung und Abwicklung von
Kreditinstituten (Artikel 1), die
- Fz 9. a) das Erbringen des Nachweises der Abwicklungsfähigkeit zur Bringschuld
Wi der Banken machen. Banken müssen gegenüber der Aufsicht den Nachweis
erbringen, dass sie im Fall eines Geschäftsversagens auch abgewickelt oder
im Rahmen eines Haftungsverbundes saniert werden können. Die im
Gegensatz dazu im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zu Lasten der
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht stellt nicht nur eine
immense Anforderung an deren Personalbedarf und Expertise dar, sondern
auch eine hohe Hürde für ein tatsächliches Eingreifen. Das verringert die
Glaubwürdigkeit des Abwicklungsregimes. Nur ein glaubwürdiges
Abwicklungsregime kann aber dafür sorgen, dass Risiken korrekt bewertet
und eingepreist werden, sodass im Zweifelsfall eine Bankeninsolvenz auch
verkraftbar wäre;
- Wi 10. b) die Anforderungen an diesen Nachweis für Sparkassen und Genossen-
schaftsbanken an die gegebenen Verbundstrukturen anpassen;
- Fz 11. c) sicherstellen, dass für Töchter und Niederlassungen ausländischer Banken
Wi keine geringeren Anforderungen als für Institute mit Sitz im Inland gelten;
- d) die unbestimmten Rechtsbegriffe wie z. B. "Darstellung von Szenarien für
schwerwiegende Belastungen" (§ 47a Absatz 2 Nummer 6 KWG-E) oder
aber die Definitionen der "wesentlichen" bzw. "kritischen" Geschäfts-
aktivitäten (§ 47a Absatz 6 KWG-E) konkretisieren;
- Wi 12. e) die Einschränkung der Rechtsbehelfe in § 47j KWG-E gegen die
Anordnung zur Erstellung von Sanierungsplänen und die Anordnung zur
Beseitigung von Abwicklungshindernissen zurücknehmen. Grundsätzlich
müssen alle Maßnahmen in einem Rechtsstaat justiziabel sein.

*) Ziffer 8 gilt bei Annahme mindestens einer der Ziffern 9 bis 12 als mit beschlossen.

R 13. Zu Nummer 8a -neu- (§ 48r Absatz 1 Satz 1 KWG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, inwieweit die Regelungen zum Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in dem bereits geltenden § 48r Absatz 1 Satz 1 KWG im Hinblick auf die Klagefrist sowie auf den Ausschluss der Revision an § 47j Satz 1 KWG-E angeglichen werden können.

Begründung:

Mit Gesetz vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1900) ist im dritten Abschnitt des Kreditwesengesetzes (KWG) der Unterabschnitt über die Maßnahmen der Bundesanstalt gegenüber Kreditinstituten bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems (§§ 48a ff. KWG) eingeführt worden. Bestandteil dieses Unterabschnitts ist § 48r KWG, nach dessen Absatz 1 Satz 1 von dem Kreditinstitut binnen vier Wochen gegen Übertragungsanordnungen der Bundesanstalt um Rechtsschutz vor dem für den Sitz der Bundesanstalt in Frankfurt am Main zuständigen Oberverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug nachgesucht werden kann. Nach § 47j Satz 1 KWG-E soll Rechtsschutz gegen Aufforderungen, Feststellungen und Maßnahmen der Bundesanstalt innerhalb eines Monats vor dem für den Sitz der Bundesanstalt in Frankfurt am Main zuständigen Oberverwaltungsgericht möglich sein. Bei den Maßnahmen der Bundesanstalt handelt es sich jeweils um Instrumente zur Finanzmarktstabilisierung, zwischen denen keine rechtsschutzrelevanten Unterschiede bestehen. Es erscheint daher angemessen, die Vorschriften zu harmonisieren. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob § 48r Absatz 1 Satz 1 KWG an die Neuregelung des § 47j Satz 1 KWG-E angepasst werden kann. Zum einen stellt die Vier-Wochen-Frist des § 48r Absatz 1 Satz 1 KWG einen verwaltungsprozessualen Fremdkörper dar. Zum anderen sind hinreichende Gründe für einen Ausschluss der Revision zum Bundesverwaltungsgericht nicht ersichtlich; auch im Gesetzgebungsverfahren sind solche Gründe seinerzeit nicht vorgetragen worden (vgl. BT-Drs. 17/3024, S. 70).

Zu Artikel 2

Fz 14^{*)}. Der Bundesrat erwartet von der Bundesregierung im weiteren Gesetz-
Wi gebungsverfahren Vorschläge mit Blick auf die Abtrennung riskanter
Geschäfte (Artikel 2), die

*) Ziffer 14 gilt bei Annahme mindestens einer der Ziffern 15 bis 20 als mit beschlossen.

- Fz
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 4
15. a) ein internes Trennbankensystem für alle Banken vorsehen, die in nennenswertem Umfang riskante Handelsgeschäfte tätigen. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Schwellenwerte erfassen nur eine Handvoll großer Banken. Es stellt sich die Frage, mit welcher Berechtigung andere Banken weiterhin mit den Einlagen der Kunden hochriskante Geschäfte auf eigene Rechnung eingehen dürfen, wenn man es den ganz großen Banken aus gutem Grund verbietet;
- Fz
Wi
16. b) die Schwellenwerte für die Abgrenzung von riskantem Eigengeschäft und erlaubtem Geschäft im Kundeninteresse zutreffender definieren. Die Bundesregierung greift bei den Schwellenwerten auf Bilanzklassen zurück, die Geschäfte umfassen, die auch in Zukunft von einer Einlagenbank betrieben werden dürfen wie etwa Absicherungsgeschäfte, die der Zins-, Währungs- und Liquiditätssteuerung des Kunden als auch des Finanzinstituts dienen;
- Fz
Wi
17. c) die Überlegung aus dem Liikanen-Bericht aufnehmen, nach der die Finanzaufsicht prüft, ob in nennenswertem Umfang relevante Geschäfte betrieben werden. Bei einer solchen Materialitäts-Schwelle prüft die Finanzaufsicht, ob der Umfang tatsächlich relevanter Eigenhandels-geschäfte im Vergleich zum sonstigen Geschäftsumfang eine Abtrennung in eine separate Handelseinheit bzw. ein Verbot innerhalb der Einlagenbank erfordert;
- d) das Eigenhandelsverbot für Einlagenbanken auch auf Market-Making Tätigkeiten ausweiten. Market-Making soll unter dem Dach des Finanzhandelsinstituts angesiedelt werden;
- Fz
Wi
18. e) die Finanzierung von Finanzhandelsinstituten mit Eigenhandel durch Einlagenbanken stärker begrenzen. Die Bundesregierung sollte daher insbesondere prüfen, wie verringerte Großkreditobergrenzen für Forderungen gegenüber einzelnen Finanzhandelsinstituten oder eine konsolidierte Großkreditobergrenze für die Gesamtsumme aller Forderungen an Finanzhandelsinstitute umgesetzt werden können;

- Wi 19. f) die Funktionsfähigkeit der Verbände der Sparkassen und Genossenschaftsbanken sicherstellen. Es ist wichtig, dass Maßnahmen, die dem Liquiditäts- und Risikomanagement zwischen Primärbanken und Zentralbanken der Verbände dienen, nicht als "verbotene Geschäfte" deklariert werden;
- Fz 20. g) Verstöße gegen das Verbot des Eigenhandels und anderer riskanter
Wi Geschäfte mit strafrechtlichen Konsequenzen für die Geschäftsleitung versehen.

Zum Gesetzentwurf im Übrigen

- Wi 21. Der Bundesrat hält es für zwingend geboten, etwaige Auswirkungen der Regelungen zur Abschirmung von Risikosphären innerhalb von Kreditinstituten auf die deutsche Wirtschaft zu prüfen und dabei insbesondere umfassend zu untersuchen, welche Geschäftstätigkeiten von Instituten als riskant für das Finanzsystem einzustufen sind und sinnvoll in Finanzhandelsinstitute ausgelagert werden können.
- Wi 22. Der Bundesrat hält eine Klarstellung für erforderlich, ob bei Überschreiten der in Artikel 2 Nummer 3 § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 KWG vorgeschlagenen Schwellenwerte sämtliche als spekulativ einzustufenden Geschäftsaktivitäten von Kreditinstituten in ein eigens hierfür zu errichtendes Finanzhandelsinstitut auszulagern sind oder nur der die Schwellenwerte übersteigende Umfang dieser Geschäfte.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die Auslegung der maßgebenden Vorschriften und die Gesetzesbegründung lassen den Schluss zu, dass dem jeweiligen Institut alle als spekulativ einzustufenden Geschäfte verboten und von ihm auf ein Finanzhandelsinstitut im Sinne von Artikel 2 Nummer 4 § 25f KWG auszulagern sein sollen, wenn die in Artikel 2 Nummer 3 § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 KWG definierten Schwellenwerte überschritten werden. Hierbei ist zu bedenken, dass dem betroffenen Institut bei einer vollständigen Auslagerung spekulativer Geschäfte weniger Diversifikationsmöglichkeiten zur Verfügung stünden. Damit könnte das betroffene Institut durch eine solche Trennung an Stabilität einbüßen.

- Wi 23. Der Bundesrat hält es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit für erforderlich, im Gesetzentwurf Vorgaben zu verankern, die der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bei einem nur unwesentlichen Überschreiten der in Artikel 2 Nummer 3 § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 KWG aufgeführten Schwellenwerte eine flexible Anwendung der Bestimmungen zur Abschirmung von Risikosphären innerhalb von Kreditinstituten in der Übergangsphase erlauben.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Nach dem Gesetzentwurf sollen die in Artikel 2 Nummer 3 § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 KWG aufgeführten Schwellenwerte starr und auch ohne die Möglichkeit der Einräumung einer angemessenen Frist zur Beendigung oder Übertragung der betreffenden Geschäfte auf ein Finanzhandelsinstitut im Sinne von Artikel 2 Nummer 4 § 25f KWG zur Anwendung gelangen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit muss es der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zumindest in Fällen unwesentlicher Überschreitungen der genannten Schwellenwerte möglich sein, innerhalb eines gewissen Ermessensspielraums handeln zu können. Dies gilt insbesondere dann, wenn das betreffende Institut beabsichtigt, die unwesentliche Überschreitung innerhalb eines angemessenen Zeitraums unter die definierten Schwellenwerte zurückzuführen. Die Errichtung eines "Restfinanzhandelsinstituts" erschiene in einem solchen Fall unverhältnismäßig.

- Wi 24. Der Bundesrat hält eine klarere Ausgestaltung des rechtlichen Verhältnisses von Einlagenkreditinstitut und neuem Finanzhandelsinstitut nach Artikel 2 Nummer 4 § 25f KWG für erforderlich, um die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der angestrebten Abschirmung von Risiken innerhalb von Kreditinstituten und Finanzgruppen - insbesondere der Frage der Haftungsverhältnisse des Kreditinstituts für ein ausgelagertes Finanzhandelsinstitut - rechtssicher vorzugeben.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Nach Artikel 2 Nummer 4 § 25f Absatz 1 Satz 1 KWG soll das Finanzhandelsinstitut ein wirtschaftlich, organisatorisch und rechtlich eigenständiges Unternehmen sein. Ziel soll dabei die wirksame Abschirmung von Risiken aus Eigengeschäften vom Einlagengeschäft sein. Der Gesetzentwurf enthält aber keine ausdrücklichen Vorgaben dazu, wie eine Übertragung der verbotenen Geschäfte vom Kreditinstitut auf das Finanzhandelsinstitut rechtssicher erfolgen soll. Auch offen ist die Frage einer Nachhaftung des Kreditinstituts für die ausgelagerten Geschäfte. Zudem sind das Verhältnis der in Artikel 2 Nummer 4 § 25f Absatz 5 KWG vorgeschlagenen Pflicht, nach der

sich das Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan des Kreditinstituts regelmäßig und anlassbezogen über die Geschäfte des Finanzhandelsinstituts sowie die damit verbundenen Risiken informieren soll, zu den allgemeinen gesellschaftsrechtlichen Rechten und Pflichten etwa von Vorständen einer Aktiengesellschaft (beispielsweise Weisungsunabhängigkeit und Vertraulichkeitspflichten) sowie ihre Einordnung in das Konzernrecht unklar. Ferner ist unklar, ob im Auslagerungsfall innerhalb von Konzernstrukturen personenidentische Organe möglich sind.

B

25. Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten

empfiehlt dem Bundesrat,

gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.