
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD-Umsetzungsgesetz)

Allgemeine Anmerkungen

Die Vorgabe eines rechtlichen Rahmens für die Sanierung oder Abwicklung von Kreditinstituten ist richtig. Damit besitzt die Abwicklungsbehörde zukünftig die notwendigen Befugnisse, um im Krisenfall schnell und wirkungsvoll handeln und zugleich den öffentlichen Haushalt – und damit mittelbar die Bürger und Unternehmen, die diesen über ihre Steuerzahlungen finanzieren – vor Belastungen zu schützen. Zudem sind die geplanten Regelungen ein wesentlicher Beitrag, um auch in der Finanzwirtschaft Handlung und Haftung konsequent zusammenzuhalten und damit marktwirtschaftliche Prinzipien zu sichern. Der DIHK unterstützt daher die Abwicklungsrichtlinie und ihre zügige Umsetzung in deutsches Recht.

Dies gilt in Anbetracht der grundlegenden Bedeutung des Haftungsprinzips für die marktwirtschaftliche Ordnung auch, obwohl die mit den neuen Regelungen verbundenen steigenden Refinanzierungskosten eine erhebliche Belastung für die Finanzwirtschaft und damit potentiell auch für das Kreditangebot darstellen werden. Bei der Ausgestaltung des Umsetzungsgesetzes muss jedoch darauf geachtet werden, dass hierdurch keine zusätzlichen Belastungen für die Finanzierungssituation der deutschen Wirtschaft entstehen. Dies wäre etwa zu befürchten, wenn wichtige Eigenschaften des bewährten dreigliedrigen Bankensystems in Deutschland in Frage gestellt oder im Vergleich zu Kreditinstituten in anderen EU-Mitgliedstaaten Wettbewerbsnachteile entstehen würden. Zudem sollten nicht nur die Interessen der Gläubiger, sondern auch der kreditnehmenden Firmenkunden eines in Schieflage geratenen Instituts angemessen berücksichtigt werden. Aufgrund der hohen Komplexität der Vorschriften behält sich der DIHK zudem vor, zu einem späteren Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens weitere Anmerkungen zum Gesetzesentwurf einzubringen.

Spezifika des deutschen Drei-Säulen-Modells

Die deutsche Wirtschaft profitiert von einem Bankensystem, das mit Sparkassen, Genossenschaftsbanken und privaten Geschäftsbanken drei unterschiedliche, aber in vielen Bereichen komplementäre Säulen der Unternehmensfinanzierung bietet. Da vor allem die Regionalbanken in dieser Form in einigen anderen europäischen Staaten nicht existieren, muss stets besonders darauf geachtet werden, dass einheitliche europäische Regelungen auch den Besonderheiten dieser Institute ausreichend gerecht werden.

Im konkreten Fall sieht der Gesetzentwurf insbesondere vor, dass die Aufsicht gegebenenfalls einen Wechsel der Rechtsform anordnen kann, um bei einer anschließenden Gläubigerbeteiligung eine Umwandlung der Forderungen in Eigenkapital statt einer ersatzlosen Abschreibung vornehmen zu können. Dabei wird in Kauf genommen, dass in einem solchen Szenario insbesondere bei einer Sparkasse und u.U. auch bei einer Genossenschaftsbank die bisherige Rechtsform und Eigentümerstruktur durchbrochen würde. Eine derartige Verpflichtung ergibt sich jedoch nicht aus dem Wortlaut der Richtlinie, die alternativ neben der Umwandlung von Forderungen in Eigenkapital beim Bail-In auch die unmittelbare Abschreibung von Forderungen zulässt. Hier sollte erneut intensiv geprüft werden, ob der dadurch entstehende Umsetzungsspielraum nicht für einen besseren Schutz bewährter Strukturen im Bereich der Regionalbanken genutzt werden kann.

Wettbewerbsneutralität

Nach dem Gesetzesentwurf sollen die Vorschriften zur Gläubigerbeteiligung bereits ab dem 1.1.2015 in Kraft treten, während europaweit ein Beginn zum 1.1.2016 vorgesehen ist. Obwohl ein schnelles In-Kraft-Treten prinzipiell wünschenswert ist, könnten erhebliche Marktverzerrungen entstehen, wenn ausschließlich Gläubiger bei deutschen Kreditinstituten bereits ein Jahr früher den entsprechenden Risiken ausgesetzt wären. Über steigende Refinanzierungskosten der Kreditinstitute könnte dies auch die Kreditkosten der Wirtschaft in Deutschland beeinflussen. Die Vorschriften sollten daher koordiniert in der gesamten EU zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten.

Eine Benachteiligung deutscher Institute droht auch, wenn die von ihnen bereits erbrachten Beiträge zum Restrukturierungsfonds – die so in den meisten anderen Mitgliedstaaten nicht zu entrichten waren – nicht vollständig für den zukünftigen Abwicklungsfonds und dessen Zielausstattung von 1% der gedeckten Einlagen genutzt werden. Hier sollten die bisher bereits entrichteten Beiträge daher voll anrechenbar sein.

Die in Art. 45 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehene Ausnahme für Hypothekenbanken bei der Quote von Bail-in-fähigen Passiva wird im Gesetzesentwurf bisher nicht übernommen. Dies würde einen massiven Eingriff in das Geschäftsmodell der Pfandbriefbanken bewirken und über die Bedeutung von Pfandbriefen für die Finanzierung gewerblicher Immobilien indirekt auch andere Unternehmen belasten. Dies gilt umso mehr, als davon auszugehen ist, dass andere Mitgliedstaaten die Ausnahme richtlinienkonform umsetzen werden und hier ein entsprechender Wettbewerbsnachteil speziell für deutsche Pfandbriefemittenten droht.

Auch innerhalb Deutschlands besteht eine Gefahr von zumindest vorübergehenden Wettbewerbsverzerrungen, da der Mindestbetrag an Bail-in-fähigen Passiva erst nach Erstellung des Abwicklungsplans festgesetzt werden soll und damit potentiell für verschiedene Institute zu verschiedenen Zeitpunkten wirksam werden würde. Hier sollte darauf geachtet werden, dass die Vorschriften jedenfalls für vergleichbare Institute auch zum gleichen Zeitpunkt bindend werden.

Vertraulichkeit

Im Bereich der Sanierungs- und Abwicklungsplanung müssen regelmäßig Informationen offen gelegt werden, die den Kern der Geschäftstätigkeit eines Unternehmens, seine Struktur und seine strategische Aufstellung und Zukunftsplanung widerspiegeln. Zudem sind etwa Informationen über angenommene maximale Verluste oder Kapitalbedarf in Krisenszenarien geeignet, von anderen Marktteilnehmern zum Schaden des Instituts genutzt zu werden. Es sollte daher überprüft werden, ob der Begriff der schützenswerten „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ nach dem geplanten § 4 SAG hier weit genug geht, oder ob wie in anderen vergleichbaren Kontexten ein genereller Schutz „vertraulicher Informationen“ notwendig ist. In jedem Fall sollte sichergestellt werden, dass die Sanierungs- und Abwicklungsplanung wegen ihrer untrennbaren Verknüpfung mit schützenswerten Angaben der Institute explizit aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen wird.

Anforderungen an die zukünftige Umsetzung des Gesetzes

Der vorgesehene Gesetzentwurf muss der Abwicklungsbehörde wegen der europäischen Vorgaben, aber auch wegen der einer Finanzkrise innewohnenden Dynamik und Unvorhersehbarkeit erhebliche Handlungsspielräume ermöglichen, deren Nutzung nicht vollständig im Voraus geregelt werden kann. Umso wichtiger wird es jedoch sein, dass die Abwicklungsbehörde ihre Kompetenzen zukünftig geschickt und aus einer umfassenden Perspektive heraus ausübt. In diesem Zusammenhang möchte der DIHK bereits jetzt auf zwei Punkte hinweisen:

Von der Abwicklung eines Instituts sind nicht nur die Eigentümer und Gläubiger betroffen, die oft im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte stehen, sondern ebenso die Firmenkunden, die sich über das Institut finanzieren. Wenn etwa Teile des Geschäfts auf ein Nachfolge- oder Brückeninstitut übertragen werden, sollten die jeweiligen Kunden frühzeitig über diese Übertragung und deren mögliche Folgen informiert werden. Zudem sollte darauf geachtet werden, Kreditlinien für Unternehmen nach einer solchen Übertragung ohne konkreten Anlass in der jeweiligen Geschäftsbeziehung nicht oder jedenfalls nur nach einer angemessenen Übergangszeit fällig zu stellen. Andernfalls kann die Abwicklung in spürbarem Umfang Folgeinsolvenzen bei Firmenkunden nach sich ziehen und so einen zusätzlichen Kanal für Ansteckungseffekte zwischen der Krise des Instituts und weiteren Teilen der Wirtschaft bilden.

Darüber hinaus sollte bei der Umsetzung des Gesetzes strikt dem Gedanken der Proportionalität gefolgt werden. Dies bedeutet etwa, dass bei Instituten, die einem Institutssicherungssystem angehören, genau geprüft werden muss, ob die Vorlage eines eigenständigen Sanierungsplans im jeweiligen Fall tatsächlich erforderlich ist.