

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/13726 –**

### **Systemrelevanz**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung begründet die Verstaatlichung der Hypo Real Estate (HRE) unter anderem damit, dass es sich dabei um eine systemrelevante Bank handele. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 16/5878 zu den Fragen 4 und 5 schreibt die Bundesregierung, dass der Begriff „systemrelevant“ nicht gesetzlich definiert sei, sondern dass die „Abgrenzung bei der laufenden Aufsicht“ erfolge. Der Fall HRE verdeutlicht, welche Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger mit der Rettung von so genannten systemrelevanten Banken bzw. Unternehmen verbunden sein können.

1. Welche Banken bzw. Unternehmen in Deutschland sind nach Einschätzung der Bundesregierung „systemrelevant“?

Die deutsche Bankenaufsicht nutzt die Einstufung eines Instituts oder einer Institutsgruppe als systemrelevant für die Organisation der Aufsicht und zur Festlegung der Arbeitsabläufe. Die Kriterien für diesen Zweck sind in der Richtlinie zur Durchführung und Qualitätssicherung der laufenden Überwachung der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute (so genannte Aufsichtsrichtlinie) vom 21. Februar 2008 geregelt. Nach Artikel 6 Absatz 3 der Aufsichtsrichtlinie handelt es sich bei systemrelevanten Instituten um Institute, deren Bestandsgefährdung aufgrund ihrer Größe, der Intensität ihrer Interbankbeziehungen und ihrer engen Verflechtung mit dem Ausland erhebliche negative Folgeeffekte bei anderen Kreditinstituten auslösen und zu einer Instabilität des Finanzsystems führen könnte. Die Einstufung als systemrelevantes Institut erfolgt einvernehmlich zwischen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Deutschen Bundesbank.

Die konkrete Einstufung eines Kreditinstituts oder einer Gruppe als systemrelevant gehört zu den Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse des Instituts oder eines Dritten liegt. Aus diesem Grund unterliegt diese Einstufung der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 des Kreditwesengesetzes (KWG).

Der Begriff der „Systemrelevanz“, der in der Aufsichtsrichtlinie für Kreditinstitute verwandt wird, ist nicht auf sonstige Wirtschaftsunternehmen übertragbar.

2. Seit wann erfasst die Bundesregierung die so genannte Systemrelevanz von Unternehmen?

Der Begriff der „Systemrelevanz“, der in der Aufsichtsrichtlinie für Kreditinstitute verwandt wird, ist nicht auf sonstige Wirtschaftsunternehmen übertragbar. Bei Kreditinstituten erfasst die BaFin die Systemrelevanz seit dem Jahr 2004.

3. Wertet die Bundesregierung generell nur Banken als systemrelevant oder auch sonstige Wirtschaftsunternehmen, und um welche Unternehmen handelt es sich dabei?

Der Begriff der „Systemrelevanz“, der in der Aufsichtsrichtlinie für Kreditinstitute verwandt wird, ist nicht auf sonstige Wirtschaftsunternehmen übertragbar.

4. Auf welchen Daten bzw. Informationen beruht die Einstufung einer Bank als Institut mit geringer, mittlerer bzw. hoher Systemrelevanz, und inwieweit ist diese Einstufung für die Öffentlichkeit transparent?

Zur Einstufung von Banken als systemrelevant im Sinne der Aufsichtsrichtlinie verwenden die Deutsche Bundesbank und die BaFin die ihnen zur Verfügung stehenden Meldedaten, insbesondere Transaktionsdaten und Bilanzdaten.

5. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff der Systemrelevanz, und auf welche Weise ist eine ausreichend eindeutige Unterscheidung zwischen keiner, geringer, mittlerer bzw. hoher Systemrelevanz sichergestellt?

Zur Definition des Begriffes „Systemrelevanz“ siehe Antwort zu Frage 1.

Für die interne Risikoklassifizierung unterscheidet die deutsche Bankenaufsicht darüber hinaus die Kreditinstitute anhand des Auswirkungsgrades, den die Krise eines Instituts auf den Finanzsektor haben würde, in drei Relevanzstufen: „hoch“, „mittel“ und „niedrig“ ein. Dabei gelten nur „hoch“ eingestufte Institute oder Institutsgruppen als systemrelevant im Sinne der Aufsichtsrichtlinie.

6. Welches Verfahren liegt einer Einstufung der Systemrelevanz zugrunde, wer nimmt die entsprechende Einstufung vor, in welchen Akten wird sie vermerkt, und von welchen Entscheidungsebenen bzw. Institutionen muss sie bestätigt werden?

Nach Angaben der deutschen Bankenaufsicht erfolgt die Einstufung von Instituten und Institutsgruppen als systemrelevant im Sinne der Aufsichtsrichtlinie bei der Deutschen Bundesbank und der BaFin auf Abteilungsleiter Ebene im Rahmen einer Arbeitsgruppe zur risikoorientierten Aufsicht. Bei Differenzen kann die Entscheidung auf die Ebene der Leiter der Bankenaufsicht beider Häuser gehoben werden.

Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 7.

7. Auf welche Weise ist nach Ansicht der Bundesregierung die Nachvollziehbarkeit einer entsprechenden Einschätzung der Systemrelevanz gesichert?

Das in der Beantwortung zu Frage 6 angeführte Verfahren ist nach Angaben der BaFin nachvollziehbar in den Akten dokumentiert. Die Vorbereitung der Sitzungen der Arbeitsgruppe wird dokumentiert und die Sitzungen werden protokolliert.

8. Wie hat sich die Anzahl der Banken mit geringer, mittlerer bzw. hoher Systemrelevanz seit Beginn der 15. Legislaturperiode verändert?

Für die Kreditinstitute veröffentlicht die BaFin in ihren Jahresberichten eine zwischen den Jahren 2005 und 2008 – annähernd konstante – Struktur bei der Risikoklassifizierung:

Relevanzstufe	2005	2006	2007	2008
„hoch“	2,3 %	2,0 %	1,7 %	1,8 %
„mittel“	7,0 %	7,5 %	8,6 %	8,2 %
„niedrig“	90,7 %	90,5 %	89,8 %	90,1 %

Quelle: BaFin-Jahresberichte 2008, 2007 und 2006. Abweichungen auf 100 Prozent ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

Unabhängig von den verwandten Relevanzstufen muss in krisenhaften Zeiten in jedem Einzelfall die Auswirkungen der Insolvenz eines Kreditinstitutes auf den Finanzmarkt konkret analysiert werden.

9. Wann wurde die HRE erstmalig als systemrelevant eingestuft, und auf welchen konkreten Zahlen und Informationen beruhte diese Einschätzung?

Die Frage betrifft Sachverhalte, die vom Untersuchungsauftrag des 2. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode – Bundestagsdrucksache 16/12690 – abgedeckt sind. Die Bundesregierung kommt ihrer Informationspflicht durch Vorlage von Akten und der Benennung von Mitarbeitern und Mitgliedern der Bundesregierung als Zeugen nach. Nach Abstimmung im Ressortkreis sieht sich die Bundesregierung insoweit nicht veranlasst, Fragen parallel zum laufenden Untersuchungsausschussverfahren zu beantworten. Auch der Deutsche Bundestag geht in solchen Fällen selbst davon aus, dass bei thematischer Übereinstimmung einer Anfrage mit dem Untersuchungsauftrag eines Untersuchungsausschusses, auf die dortigen Aufklärungsmaßnahmen verwiesen werden kann (vgl. Auslegungsentscheidung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom November 2005, 13/4, Nr. 5 (S. 162)).

10. Welche Pfandbrief emittierenden Banken sind nach Ansicht der Bundesregierung systemrelevant?

Die konkrete Einstufung eines Kreditinstituts oder einer Gruppe als systemrelevant im Sinne der Aufsichtsrichtlinie gehört zu den Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse des Instituts oder eines Dritten liegt. Aus diesem Grund unterliegt die Einstufung von Einzelinstituten der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 KWG.

11. Wie oft werden Banken mit geringer, mittlerer bzw. hoher Systemrelevanz von der deutschen Finanzaufsicht geprüft, und wie stellt sich im Vergleich dazu die Prüfindensität der deutschen Finanzaufsicht bei Banken ohne Systemrelevanz dar?

Gemäß den von der BaFin in ihrem Jahresbericht 2008 veröffentlichten Zahlen zeigt sich folgende Verteilung der aufsichtsgetriebenen Sonderprüfungen des Jahres 2008 nach den einzelnen Relevanzstufen. Als Maßstab wird die Prüfquote (Anzahl der Prüfungen, gemessen an der Zahl der Institute je Klassifizierung) herangezogen:

- Banken mit hoher Relevanzstufe: 42 Prozent;
- Banken mit mittlerer Relevanzstufe: 13 Prozent;
- Banken mit niedriger Relevanzstufe: 7 Prozent.

12. Mit welchen Konsequenzen ist die Einschätzung einer Bank als systemrelevant in Bezug auf die Finanzaufsicht bzw. die Geschäftspolitik des Unternehmens verbunden?

Die Bankenaufsicht überwacht systemrelevante Kreditinstitute im Sinne der Aufsichtsrichtlinie mit einer erhöhten Intensität. Die Einstufung hat nach den bisherigen Erfahrungen der Bankenaufsicht keine Auswirkung auf die Geschäftspolitik der Bank.

13. Werden die Banken bzw. Unternehmen von ihrer Einstufung als gering, mittel bzw. hoch systemrelevant in Kenntnis gesetzt, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Vorgehensweise?

Die deutsche Bankenaufsicht teilt nach eigenen Angaben den jeweiligen Kreditinstituten im Rahmen von Aufsichtsgesprächen ihre Einstufung mit.

14. Welche Möglichkeiten hat ein Unternehmen, sich gegen eine Einstufung als niedrig, mittel bzw. hoch systemrelevant zu widersetzen, und in wie vielen Fällen haben Unternehmen eine entsprechende Einstufung abgelehnt bzw. eine solche gefordert?

Die Einstufung in verschiedene Relevanzstufen zum Zwecke der internen Risikoklassifizierung belastet oder begünstigt Kreditinstitute nicht unmittelbar. Die konkrete Einstufung kann deshalb formell nicht angegriffen werden.

15. Auf welche Summe belaufen sich die Bilanzsummen, Gewinne bzw. Verluste der Banken mit niedriger, mittlerer bzw. hoher Systemrelevanz?

Nach Angaben der deutschen Bankenaufsicht sind folgende saldierte Bilanzsummen zum 31. Dezember 2008 auszuweisen:

- Banken mit hoher Relevanzstufe: 6 108,7 Mrd. Euro;
- Banken mit mittlerer Relevanzstufe: 1 715,0 Mrd. Euro;
- Banken mit niedriger Relevanzstufe: 1 087,4 Mrd. Euro.

Daten zum Gewinn oder Verlust je Relevanzstufe liegen hier nicht vor.

16. Verfügt die Bundesregierung jederzeit über ausreichend Informationen, um eine Gefährdung systemrelevanter Unternehmen frühzeitig zu erkennen, und auf welche Weise ist dies sichergestellt?

Zunächst ist grundsätzlich anzuführen, dass nach gegenwärtiger Einschätzung die deutsche Bankenaufsicht über ausreichende Informationen bei den Kreditinstituten verfügt. Die Bankenaufsicht informiert sich unter anderem durch die Auswertung der Jahres- bzw. Zwischenabschlüsse von Kreditinstituten, die Einholung von Unterlagen und die Auswertung der nach § 44 KWG angeordneten Sonderprüfungen sowie insbesondere über die nach dem bankaufsichtlichen Meldewesen zur Verfügung stehenden Kennziffern.

17. Lässt sich die Bundesregierung bzw. das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gesondert über die Situation der systemrelevanten Unternehmen informieren, welche Hierarchie- bzw. Fachebenen des BMF werden dabei regelmäßig mit einbezogen, und in welchem Turnus erfolgt diese Information?

Die deutsche Bankenaufsicht berichtet dem BMF über die Lage des Bankensektors und zu einzelnen Banken. Die Berichte können unterschiedlich adressiert sein und finden je nach Situation regelmäßig oder bei besonderem Anlass statt.

18. Wie hoch ist die Summe der Mittel, welche die Bundesregierung Unternehmen mit a) geringer, b) mittlerer, c) hoher Systemrelevanz im Rahmen der Rettungspakete zur Verfügung gestellt hat, und wie stellt sich im Vergleich dazu die Summe der Mittel dar, welche die Bundesregierung Unternehmen ohne Systemrelevanz zur Verfügung gestellt hat?

Maßgeblich für Entscheidungen zur Gewährung von Stabilisierungsmaßnahmen durch die Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) ist die gesetzliche Vorgabe von § 4 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG). Demnach ist die Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der Bedeutung des jeweils von der Stabilisierungsmaßnahme erfassten Unternehmens des Finanzsektors für die Finanzmarktstabilität, der Dringlichkeit und des Grundsatzes des möglichst effektiven und wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel des Fonds zu treffen.

Zur Auslegung des Begriffs Finanzmarktstabilität hat die FMSA die Kriterien der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission (Entscheidung N 625/2008) vom 12. Dezember 2008 zu beachten. Dies sind gemäß Textziffer 9 der Entscheidung das Bilanzvolumen, die Einlagenintensität, die Funktion des Unternehmens für den gesamtwirtschaftlichen Zahlungsverkehr und die allgemeine Bedeutung des Unternehmens für das Vertrauen in die Stabilität des Finanzmarktes. Gemäß der beihilferechtlichen Genehmigung können im Interesse der Finanzmarktstabilität auch kleinere Finanzinstitute Begünstigte von Stabilisierungsmaßnahmen sein.

Bisher wurden durch die FMSA Garantien gemäß § 6 FMStFG in einer Gesamthöhe von 140,7 Mrd. Euro gewährt. Hinzu kommen Mittel für Rekapitalisierungen in Höhe von insgesamt rund 22 Mrd. Euro.

19. Ist der Staat nach Ansicht der Bundesregierung in der Lage, das Überleben aller als systemrelevant eingestuften Unternehmen zu sichern, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung?

Ausgehend von den in der Antwort zu Frage 18 genannten Kriterien wird die Berechtigung eines Antragstellers auf Stabilisierungsmaßnahmen aus dem Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben jeweils im Einzelfall geprüft.

Der maximale Rahmen für die Gewährung von Garantien beträgt gemäß § 6 FMStFG 400 Mrd. Euro. Da derzeit nur gut ein Drittel ausgeschöpft ist, erscheint aus heutiger Sicht der Rahmen ausreichend, den angestrebten Beitrag zur Finanzmarktstabilisierung zu leisten. Für die Gewährung von Maßnahmen nach § 7 FMStFG (Rekapitalisierung) und § 8 FMStFG (Risikoübernahme) dürfen Kredite in Höhe von 70 Mrd. Euro, mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 80 Mrd. Euro, aufgenommen werden. Bisher wurden Rekapitalisierungen über rund 22 Mrd. Euro durchgeführt. Risikoübernahmen wurden bislang nicht gewährt. Der Finanzrahmen erscheint daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt als ausreichend.

20. Ist mit der Einstufung eines Unternehmens als gering, mittel bzw. hoch systemrelevant auch der Entwurf eines Krisenplanes bzw. -szenarios verbunden, und wenn ja, von wem wird dieser erstellt, und wenn nein, warum ist ein solcher nach Ansicht der Bundesregierung verzichtbar?
21. Gilt nach Ansicht der Bundesregierung für alle Unternehmen mit hoher Systemrelevanz der Grundsatz, dass diese nicht in die Insolvenz gehen dürfen, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung?

Die Fragen 20 und 21 werden zusammengefasst beantwortet.

Unabhängig von der in der jeweiligen Situation von der Bankenaufsicht verwandten Terminologie sind in jedem konkreten Einzelfall die Auswirkungen der Insolvenz eines Kreditinstitutes auf den Finanzmarkt zu analysieren und gegebenenfalls von staatlicher Seite auch Maßnahmen zu ergreifen.



