

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Axel Troost, Dr. Barbara Höll, Harald Koch, Richard Pitterle und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/14711 –**

Anwendung und Wirksamkeit von Bankentestamenten

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit Inkrafttreten des „Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ müssen Banken in Deutschland für Krisenfälle künftig regelmäßig Sanierungspläne vorlegen, auf deren Grundlage die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Abwicklungspläne erstellt (Bankentestamente). Die BaFin kann dabei die Beseitigung von Abwicklungshindernissen anordnen und erhält damit theoretisch sehr weitgehende Eingriffsbefugnisse. Jedoch ist unklar, wie sie diese genau anwenden wird.

Da Bankenrettungen quasi über das Wochenende beschlossen werden müssen, stellen Bankentestamente im Prinzip eine sinnvolle Vorbereitung für den Krisenfall dar. In der Praxis werden sie jedoch schnell an ihre Grenzen stoßen, wie Erfahrungen aus den USA zeigen. Bezüglich der Szenarien, die ihrem Abwicklungsplan zugrunde liegen, schreibt etwa die Investmentbank Goldman Sachs in ihrem Abwicklungsplan: „Die Umstände, die zu einem Kollaps einer für das System wichtigen Institution führen, werden wahrscheinlich andere sein als in diesen Annahmen vorgegeben“ (Handelsblatt vom 4. Juli 2012). Laut einem Sprecher der US-amerikanischen Einlagensicherung Federal Deposit Insurance Corporation hat bisher keine Bank einen Insolvenzplan vorgelegt, der das Finanzsystem nicht zu sprengen drohte (Handelsblatt vom 28. Juni 2013). Weitere Zweifel an der Wirksamkeit von Bankentestamenten lässt die bislang fehlende internationale Rechtsgrundlage für die Abwicklung grenzüberschreitend tätiger Banken aufkommen.

1. Ab wann wird die Abwicklungseinheit der BaFin vollständig arbeitsfähig sein?

Die Abwicklungseinheit ist arbeitsfähig. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat sich auf Grundlage der internationalen Regulierungsinitiativen des Financial Stability Boards (FSB) frühzeitig mit der Sanierung und Abwicklung von Instituten befasst. Die BaFin hat im Jahr 2012

Sanierungspläne von Instituten angefordert und bewertet diese fortlaufend. Mit der Umsetzung der deutschen und europäischen Gesetzesinitiativen entwickelt sich der Personalbestand weiter.

2. Wie groß ist die Abwicklungseinheit derzeit, und wie groß soll sie werden?

Den Kern der Abwicklungseinheit bildet das Referat „Restrukturierung und regulatorische Anforderungen an systemrelevante Institute“ der Grundsatzabteilung Bankenaufsicht mit derzeit elf Planstellen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 6. Februar 2012 zur Planung der Sanierung und Abwicklung sieht beim Erfüllungsaufwand für die Verwaltung die in der Gesetzesbegründung (S. 45 f.) dargestellten Zeiten und Fallzahlen vor, die mit Personal abzudecken sind.

Der endgültige Personalbedarf kann erst ermittelt werden, wenn Klarheit über die endgültige Ausgestaltung der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) sowie des von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlags eines Single Resolution Mechanism besteht.

3. Welchen Zeitplan verfolgt die BaFin bei der Bewertung der Abwicklungsfähigkeit einzelner Kreditinstitute und Finanzgruppen?
4. Welchen Zeitplan verfolgt die BaFin bei der Erstellung der Abwicklungspläne für einzelne Kreditinstitute und Finanzgruppen?

Die Fragen 3 und 4 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit nach § 47d des Kreditwesengesetzes (KWG) und die Erstellung des Abwicklungsplans nach den §§ 47f und 47g KWG sind parallel laufende Prozesse. Fällt die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit negativ aus, ist dies im Zuge der Abwicklungsplanung zu berücksichtigen und im Abwicklungsplan zu vermerken. Gegebenenfalls wird in diesem Fall nur ein vorläufiger Abwicklungsplan erstellt.

Der Zeitplan der BaFin für die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit und das Erstellen von Abwicklungsplänen ist abhängig von der Größe, Komplexität und Internationalität des Kreditinstituts. Die BaFin hat einen risikoorientierten Ansatz gewählt und mit der Bewertung der Abwicklungsfähigkeit und der Abwicklungsplanung bei global systemrelevanten Kreditinstituten und den wichtigsten der potentiell systemgefährdenden Kreditinstituten begonnen.

5. Wie hoch setzt die BaFin die Erheblichkeitsschwellen an, nach denen sie die Abwicklungsfähigkeit pauschal beurteilen wird?
6. Wie viele Kreditinstitute stuft die BaFin derzeit als potentiell systemgefährdend ein?

Die Fragen 5 und 6 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Kreditinstitute, bei denen es aufgrund ihrer Größe, Vernetzung, Substituierbarkeit/Finanzmarktinfrastruktur oder Komplexität unwahrscheinlich erscheint, dass diese mittels eines normalen Insolvenzverfahren abgewickelt werden können, gelten als potentiell systemgefährdend. Die BaFin trifft ihre Einschätzung über die potentielle Systemgefährdung in Zusammenarbeit mit der Deutschen

Bundesbank und auf Grundlage der Kategorien und Indikatoren des § 48b Absatz 2 KWG.

Dabei unterscheidet die BaFin zwei Gruppen von Kreditinstituten oder Finanzgruppen:

- (i) Bei „systemrelevanten Kreditinstituten oder Finanzgruppen (Gruppe I)“ hat die Bestandsgefährdung in der Regel immer negative Folgen für die Finanzmarktstabilität.
- (ii) Bei den restlichen „potentiell systemgefährdenden Kreditinstituten oder Finanzgruppen (Gruppe II)“ ist der negative Einfluss auf die Finanzmarktstabilität geringer als bei der Gruppe I und hängt von weiteren Faktoren ab, wie z. B. der aktuellen Marktlage.

7. Hält die Bundesregierung global systemrelevante Kreditinstitute grundsätzlich für abwicklungsfähig (bitte mit Begründung)?

Die Bundesregierung setzt sich auf internationaler und europäischer Ebene dafür ein, dass alle potentiell systemgefährdenden Institute abgewickelt werden können. Dabei wurden in den vergangenen Jahren wichtige Fortschritte erzielt. Die Regulierungsinitiativen des FSB, der Europäischen Union sowie die nationale Umsetzung dieser Initiativen sehen vor, dass systemgefährdende Banken abwicklungsfähig sein müssen. Für den Fall, dass eine Bank oder Bankengruppe die Abwicklungsfähigkeit nicht selber herstellt, haben die Abwicklungsbehörden die Möglichkeit, Maßnahmen anzuordnen, um die Abwicklungsfähigkeit zu verbessern. So kann die BaFin gemäß § 47e Absatz 4 KWG verlangen, dass zur Aufrechterhaltung wesentlicher oder kritischer Geschäftsaktivitäten Dienstleistungsvereinbarungen innerhalb der Finanzgruppe oder mit Dritten geschlossen werden. Weiterhin kann die BaFin zur Sicherstellung der Abwicklungsfähigkeit verlangen, Risikopositionen zu begrenzen, Informationen beizubringen, Vermögensgegenstände zu veräußern, Geschäftsaktivitäten einzuschränken oder einzustellen, Änderungen an den rechtlichen oder operativen Strukturen vorzunehmen, Unternehmen und insbesondere Finanzholdinggesellschaften zu gründen und die Verlusttragungsfähigkeit zu erhöhen.

8. Wird die BaFin den Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Abwicklungsfähigkeit und der Beseitigung von Abwicklungshindernissen eher restriktiv oder weit auslegen?

Ein Kreditinstitut oder eine Finanzgruppe ist als abwicklungsfähig zu betrachten, wenn die BaFin nach Anhörung der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) zu der Einschätzung kommt, dass das Kreditinstitut oder die Mitglieder der Finanzgruppe, die Kreditinstitute sind,

- (i) ein reguläres Insolvenzverfahren durchlaufen können, ohne dass es zu einer Systemgefährdung im Sinne von § 48b Absatz 2 KWG kommt, oder
- (ii) durch Anwendung eines Abwicklungsinstruments so abgewickelt werden können, dass die in § 47f Absatz 2 KWG genannten Abwicklungsziele unter Beachtung der in § 47f Absatz 4 KWG genannten Grundsätze erreicht werden.

Bei der Bewertung der Abwicklungsfähigkeit sind damit die Abwicklungsziele und -grundsätze zu berücksichtigen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Schiefelage eines Instituts ohne Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems bewältigt werden kann oder die Beseitigung einer solchen Gefahr erleichtert wird und gleichzeitig dafür Sorge getragen wird, dass Eigen- und Fremdkapitalgeber die erwarteten Verluste des Kreditinstituts so weit wie möglich selbst tragen. Die in

§ 47e KWG enthaltenen Befugnisse zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen sollen dazu dienen, im Rahmen der Abwicklungsplanung festgestellte Hindernisse der Abwicklungsfähigkeit zu beseitigen. Übergeordnetes Ziel ist es, eine Abwicklung unter Beachtung der Abwicklungsziele zu ermöglichen. Die (Ermessens) Entscheidung über eine konkrete Maßnahme muss im Einzelfall geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.

9. Auf welche Maßnahmen zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen wird die BaFin vorrangig zurückgreifen?

Die Auswahl der Maßnahmen erfolgt institutsindividuell und muss zur Beseitigung der Abwicklungshindernisse geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.

10. Wie begründet die Bundesregierung den im Gesetz veranschlagten Erfüllungsaufwand (insbesondere Zeit und Fallzahl) für die „Mitteilung von Abwicklungshindernissen durch die BaFin“ sowie für „Maßnahmen zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen“?

Die BaFin hat bei der Berechnung des Zeitaufwands für die „Mitteilung von Abwicklungshindernissen“ berücksichtigt, dass vor einer „Mitteilung von Abwicklungshindernissen“ zunächst eine gemeinsame Bewertung der nationalen Behörden (Deutsche Bundesbank, BaFin) sowie regelmäßig eine gemeinsame Bewertung mit den ebenfalls betroffenen ausländischen Behörden (sowohl in der Funktion als Heimatland- als auch als Gastlandaufsichtsbehörde) erfolgen muss, bevor die BaFin einem Kreditinstitut mitteilen kann, dass nach ihrer Einschätzung ein Abwicklungshindernis besteht. Bei der Fallzahl wurde davon ausgegangen, dass nicht bei jedem Institut Abwicklungshindernisse vorhanden sein dürften.

Für die Ermittlung des Zeitaufwands für „Maßnahmen zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen“ wurde die Fallzahl zugrunde gelegt, die auch der Ermittlung des Zeitaufwands für die „Mitteilung von Abwicklungshindernissen“ zugrunde lag. Denn Maßnahmen können sich nur bei den Fällen ergeben, bei denen zuvor Abwicklungshindernisse festgestellt wurden. Der Ermittlung des Zeitaufwands (166 856 Minuten) liegt die Annahme zugrunde, dass verschiedene Maßnahmen zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen möglich sind, die zum Teil erheblich in grundrechtlich geschützte Positionen eingreifen können. Diese einschneidenden Maßnahmen müssen (ggf. grenzüberschreitend) ermittelt, ökonomisch, juristisch sowie hinsichtlich ihrer Praktikabilität einzeln bewertet, gegebenenfalls gegeneinander abgewogen und gemeinsam (sowohl national als ggf. auch grenzüberschreitend) in Bezug auf Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit bewertet werden.

11. Nach welchen Kriterien prüft die BaFin, inwieweit die Zahl der rechtlichen Einheiten und die Komplexität der Gruppenstruktur eines Kreditinstituts oder einer Finanzgruppe die Abwicklungsfähigkeit beeinträchtigt (§ 47d Absatz 3 Nummer 13 des Kreditwesengesetzes – KWG)?

Es ist eine institutsindividuelle Prüfung erforderlich, die für jedes Kreditinstitut oder für jede Finanzgruppe in Abhängigkeit von deren spezifischen Gegebenheiten durchgeführt werden muss.

12. Nach welchen Kriterien prüft die BaFin, inwieweit eine Finanzgruppe oder Teile davon ohne Systemgefährdung abzuwickeln sind (§ 47d Absatz 3 Nummer 17 KWG)?

Die BaFin prüft mittels einer quantitativen und qualitativen Methode, ob die Abwickelbarkeit von Kreditinstituten oder Finanzgruppen ohne eine Systemgefährdung möglich ist. Hierzu werden insbesondere Art und Umfang der Verbindlichkeiten des Kreditinstituts gegenüber anderen Instituten und sonstigen Unternehmen des Finanzsektors, dem Umfang der von dem Institut aufgenommenen Einlagen, die Art, der Umfang und die Zusammensetzung der von dem Institut eingegangenen Risiken sowie die Verhältnisse auf den Märkten, auf denen entsprechende Positionen gehandelt werden, die Vernetzung mit anderen Finanzmarktteilnehmern, die Verhältnisse auf den Finanzmärkten, Größe des Kreditinstituts, die Ersetzbarkeit der von dem Institut angebotenen Dienstleistungen und technischen Systeme, die Komplexität der vom Institut mit anderen Marktteilnehmern abgeschlossenen Geschäfte, die Art, der Umfang und die Komplexität der vom Institut grenzüberschreitend abgeschlossenen Geschäfte sowie die Ersetzbarkeit der grenzüberschreitend angebotenen Dienstleistungen und technischen Systeme in die Beurteilung eingeschlossen (vgl. § 48b Absatz 2 KWG).

13. Wie viele und welche Szenarien gibt die BaFin in ihren Stresstests vor, insbesondere welche Varianten von systemischen Krisen werden durchgespielt (§ 47d Absatz 3 Nummer 9 KWG)?

Da die technisch-organisatorische Ausstattung von Kreditinstituten bzw. Gruppen unterschiedlich ausgestaltet sein kann, wird die Auswahl und Anzahl von Szenarien institutsspezifisch vorgenommen.

14. Welche Änderung der Gesetzeslage würde sich hinsichtlich der Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten ergeben, wenn die europäische Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten in der jetzigen Form umgesetzt werden müsste?

Wesentliche Teile der (noch in Verhandlungen befindlichen) Richtlinie sind durch das „Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ und auch schon durch das Restrukturierungsgesetz aus dem Jahr 2011 in Deutschland bereits umgesetzt worden.

Die europäische Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten wird daher aller Voraussicht nach im Wesentlichen einige Ergänzungen mit sich bringen. Insbesondere sieht die Richtlinie nach derzeitigem Verhandlungsstand zusätzliche Abwicklungsinstrumente vor, die direkte Eingriffe in die Rechte von Gläubigern erlauben. Weitere neue Abwicklungsinstrumente sind der Verkauf des abzuwickelnden Instituts an private Erwerber oder die Abspaltung von Vermögenswerten zur Abwicklung. Die Richtlinie enthält nach derzeitigem Stand auch Regelungen über gruppeninterne finanzielle Unterstützung, mit denen gesellschaftsrechtliche Grenzen für die gegenseitige finanzielle Unterstützung von Unternehmen einer Gruppe überwunden werden sollen.

15. In welchen Staaten sind Bankentestamente nach Kenntnis der Bundesregierung bereits gesetzlich vorgeschrieben, und in welchen Staaten ist dies derzeit geplant?

Die Bundesregierung versteht die Kleine Anfrage so, dass mit dem Begriff „Bankentestament“ nur Abwicklungspläne und nicht Sanierungspläne gemeint

sind. Die „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ des Financial Stability Boards vom Oktober 2011 sehen die Erstellung von Abwicklungsplänen ausdrücklich vor. Die G20-Staaten haben sich verpflichtet, diese Key Attributes umzusetzen.

Innerhalb der Europäischen Union ist hier ein Staat bekannt, der – neben Deutschland – bereits eine Regelung zum Erstellen von Abwicklungsplänen in Kraft gesetzt hat. Zwei weitere EU-Mitgliedstaaten arbeiten derzeit an einer gesetzlichen Umsetzung dieser Anforderung. Die übrigen EU-Mitgliedstaaten werden voraussichtlich die Verabschiedung der europäischen Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten abwarten. Außerhalb der europäischen Union sind hier zwei Staaten bekannt, die bereits ein gesetzliches Erfordernis zum Aufstellen von Abwicklungsplänen haben.

16. Welches Bankentestament hat Vorrang, wenn das entsprechende Kreditinstitut oder die entsprechende Finanzgruppe in mehreren Staaten mit jeweils eigenen Abwicklungsplänen tätig ist?

Im Sinne einer koordinierten Abwicklungsplanung auf EU-Ebene sieht der derzeit im Trilogverfahren befindliche Entwurf der europäischen Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten vor, dass für EU-weit grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute sogenannte Abwicklungskollegien (Resolution Colleges) gebildet werden, an welchen u. a. die Abwicklungsbehörden aller betroffenen Mitgliedstaaten beteiligt sein sollen. Aufgabe dieser Resolution Colleges ist es nach dem Richtlinienentwurf, einheitliche Gruppenabwicklungspläne zu entwickeln. Konkurrierende bzw. voneinander abweichende Abwicklungspläne sollen auf diesem Wege vermieden werden.

Außerhalb der EU bzw. bis zur Verabschiedung der Richtlinie ist die internationale Zusammenarbeit und Koordination der Abwicklungsplanung für global systemrelevante Finanzinstitute bereits in den „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ des FSB geregelt. Dort ist vorgesehen, dass sich die zuständigen Behörden der betroffenen Herkunfts- und Aufnahmestaaten eines Finanzinstituts in sogenannten Crisis Management Groups zusammenschließen mit dem Ziel, das Institut auf eine grenzüberschreitende (Finanz-)Krise bestmöglich vorzubereiten. Eine Aufgabe der Crisis Management Groups ist hierbei auch der Informationsaustausch und die Koordinierung eines einheitlichen Vorgehens im Rahmen der Abwicklungsplanung.

17. Wie wird die BaFin bei der Erstellung der Abwicklungspläne damit umgehen, dass die Kooperation der internationalen Abwicklungsbehörden derzeit nicht gesichert ist?

Aus Sicht der BaFin ist die Kooperation der internationalen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden kollegial und für global systemrelevante Banken (G-SIFIs) auf Basis der FSB Key Attributes mit den Crisis Management Groups auch institutionalisiert.

Der aktuelle Stand der Zusammenarbeit sollte sich aus Sicht der BaFin in den jeweiligen Abwicklungsplänen widerspiegeln.

Auf europäischer Ebene gibt es bereits enge Beziehungen durch die bestehenden EU-Aufsichtskollegien. Diese Zusammenarbeit wird sich für die Abwicklungsplanung nach Umsetzung der Richtlinie mit Einführung der Abwicklungskollegien weiter verfestigen.

18. Auf welche Weise will die Bundesregierung erreichen, dass Abwicklungsinstrumente und -befugnisse zukünftig in international koordinierter Weise ausgeübt und verbindlich gegenseitig anerkannt werden?
19. Auf welche Maßnahmen zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen wird die BaFin abstellen, wenn ein verbindliches internationales Abwicklungsregime sich auch in absehbarer Zeit als nicht realisierbar erweist?

Die Fragen 18 und 19 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die europäische Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten wird auf EU-Ebene zu einer koordinierten Ausübung und verbindlicher gegenseitiger Anerkennung von Abwicklungsinstrumenten führen.

Mit den „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ des Financial Stability Boards vom Oktober 2011 haben sich auch Staaten außerhalb der Europäischen Union zur Einführung von Regelungen zur international koordinierten Ausübung und gegenseitiger Anerkennung von Abwicklungsinstrumenten verpflichtet.

Zur erfolgreichen Umsetzung sollte die Zusammenarbeit der Abwicklungsbehörden weiter intensiviert werden.

