

Finanzausschuss
Wortprotokoll
138. Sitzung

Montag, den 22.04.2013, 13:00 Uhr
Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1/Schiffbauerdamm, Anhörungssaal 3.101

Vorsitz: Dr. Birgit Reinemund, MdB

ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 17/12601

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich eröffne die 138. Sitzung des Finanzausschusses, die öffentliche Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ auf Drucksache 17/12601.

Ich begrüße ganz herzlich die Experten, die heute zu uns gekommen sind. 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.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und soweit anwesend auch die der mitberatenden Ausschüsse. Für die Bundesregierung begrüße ich Herrn PStS Koschyk und weitere Fachbeamte des Bundesfinanzministeriums. Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder, die Vertreter der Medien und nicht zuletzt alle Zuhörer, die uns heute begleiten.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden weitere Lehren aus der Finanzmarktkrise gezogen, in dem ein potentiell systemgefährdendes Kreditinstitut oder eine potentiell systemgefährdende Finanzgruppe zum Aufstellen von Sanierungs- und Abwicklungsplänen verpflichtet wird, eine Abschirmung von Risiken erfolgen soll und die Möglichkeit geschaffen wird, verantwortliche Geschäftsleiter strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen, die durch Pflichtverletzungen im Risikomanagement die Krise des Instituts bzw. des Unternehmens mit verursacht haben.

Für diese Anhörung ist ein Zeitraum von 3 Stunden vorgesehen, also bis ca. 16.00 Uhr. 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 Möglichkeit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Ich bitte daher um kurze Fragen und prägnante Antworten.

Die fragestellenden 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 vorab hier

anzumelden. Schließlich sei mir noch der Hinweis erlaubt, dass diese Anhörung heute live im Parlamentsfernsehen übertragen wird. Wir haben auch zwei englischsprachige Sachverständige unter uns, weswegen simultan gedolmetscht wird. Deutsch finden sie auf Kanal 2, Englisch auf Kanal 3.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung für diejenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen. Ich darf Sie bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie nach Ihrem Statement wieder abzuschalten. Wir beginnen mit der ersten Fragerunde. Für die Fraktion der CSU/CSU hat das Wort Herr Abg. Flosbach.

Abg. Klaus-Peter Flosbach (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und an die Deutsche Kreditwirtschaft. Ich bitte Sie zunächst einmal um eine allgemeine Einschätzung zum Gesetzentwurf – insbesondere zu den großen Bereichen Sanierung und Abwicklung, Abschirmung und strafrechtliche Vorschriften. Ich bitte Sie auch, die Anträge des Bundesrates einzubeziehen, da sie einige Abweichungen enthalten. Welche Forderungen des Bundesrates sollten wir umsetzen und welche nicht? Warum sollten wir das tun bzw. nicht tun?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es beginnt Herr Röseler für die BaFin.

Sv Raimund Röseler (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Nach meiner generellen Einschätzung ist dieses Gesetz ein sehr sinnvoller Baustein, um endlich das Problem des „too big to fail“ zu lösen. Größeren Änderungsbedarf sehe ich nicht, einer bietet sich allerdings im Bereich der Abschirmung an. Die enge Fassung des Kreditbegriffs im aktuell vorliegenden Gesetzentwurf führt dazu, dass bestimmte Geschäfte, die ökonomisch erfasst werden sollten, nicht erfasst werden. Ein Beispiel ist die Wertpapierleihe. Diese kann ökonomisch das gleiche Risiko in sich tragen wie ein normales Kreditgeschäft, wird aber vom engen Kreditbegriff nicht erfasst. Deshalb regen wir an, die Definition des Kreditbegriffs zu erweitern. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Für Die Deutsche Kreditwirtschaft erteile ich Herrn Dr. Schackmann-Fallis das Wort.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrter Herr Abg. Flosbach, meine Damen und Herren, ich werde versuchen, in einem ersten Schritt für die gesamte Deutsche Kreditwirtschaft zu antworten. Insgesamt betrachten wir die Einführung der Schwellenwerte von 100 Milliarden Euro und 20 Prozent der Bilanzsumme als einen Fortschritt, weil so sichergestellt werden kann, dass nicht jegliche Eigenhandelsaktivität unterbunden und damit faktisch ein Trennbankensystem etabliert wird, sondern nur der Eigenhandel im nennenswerten Umfang betroffen ist. Das könnte ein Schritt in Richtung einer sinnvollen Adressierung des „too big to fail“-Problems sein. Wir sind der Auffassung, dass die im Gesetzentwurf enthaltenen Vorschriften zur Abwicklungs- und Sanierungsplanung der geeignete Ort für die Behandlung dieser Problematik sind. Wir werten es positiv, dass Institute mit einer Bilanzsumme von unter 90 Milliarden Euro nicht den Anforderungen an sogenannte „verbotene Geschäfte“ unterliegen und diese deshalb nicht auslagern müssen.

Allerdings habe man erhebliche Bedenken hinsichtlich der Definition der beiden Schwellenwerte. Es geht zum einen um die Definition des Schwellenwertes für die Berücksichtigung eines Instituts und zum anderen um die Definition der verbotenen Geschäfte. Nach Ansicht der Deutschen Kreditwirtschaft führt die Abtrennung bestimmter Geschäfte nicht notwendig zu einer erhöhten Finanzmarktstabilität. Man habe vielmehr die Sorge, dass diese vermindert werden könnte, wenn diese Bestimmungen des Gesetzentwurfs nicht sehr sorgfältig überprüft und gerechtfertigt werden. Man sollte abwarten, was die auf EU-Ebene laufenden Analysen zu den Auswirkungen des von Herrn Liikanen vorgeschlagenen Trennbankensystems ergeben. Dort würden ja auch die Auswirkungen evaluiert.

In einem zweiten Teil möchte ich auf die neuen weitreichenden Strafvorschriften eingehen. Das ist der zweite große Komplex dieses Gesetzentwurfs. Zukünftig sollen vorsätzliche Verstöße gegen die elementaren Anforderungen des Risikomanagements mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bestraft werden, wenn mit diesen Verstößen eine Bestandsgefährdung des Instituts bzw. der Institutsgruppe einhergeht. Wir halten diese Pönalisierung der Risikomanagementpflichten für unnötig und viel zu weitgehend. Der vorgesehene Pflichtenkatalog ist fachlich gesehen viel zu unscharf und dürfte sich kaum mit dem im Strafrecht zu beachtenden verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot nach Art. 103 Abs. 2 GG vereinbaren lassen. Danach müsste ein Geschäftsleiter jederzeit erkennen können, ob der Pflichtenkatalog erfüllt ist, was aber nicht der Fall ist. Deshalb bitten wir dringend um die Schaffung von Rechtssicherheit für Geschäftsleiter, beispielsweise

dadurch, dass diese nach einer erfolgreich absolvierten Prüfung durch die Aufsicht davon ausgehen können, dass sie ihren Pflichten im Beurteilungszeitraum nachgekommen sind. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Zöllmer für die Fraktion der SPD.

Abg. Manfred Zöllmer (SPD): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an den Vertreter von Finance Watch und an Herrn Prof. Dr. Huber. Kann mit der vorgesehenen Abtrennung von Handelsaktivitäten insgesamt eine wirksame Abschirmung des Handels vom Einlagengeschäft erreicht werden?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für Finance Watch hat Mr. Philipponnat das Wort.

Sv Thierry Philipponnat (Finance Watch): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Dies ist eine wichtige Frage, denn wir wissen, dass die Kriterien für die Separierung des Handelsgeschäfts gemäß diesem Gesetz darauf basieren, ob es sich um ein kundenbezogenes Geschäft handelt oder nicht. Die Tatsache, dass dieses Gesetz die Perspektive einnimmt, dass nur der Eigenhandel separiert werden sollte – dem Begriff Eigenhandel kann man umfangreiche Definitionen zuweisen, am Ende des Tages [ist er jedoch] definiert als nicht kundenbasiertes Geschäft – bedeutet, dass letztendlich sehr wenige Handelsgeschäfte separiert werden. Ohne eine entsprechende Bewertung der Auswirkungen ist es immer schwierig ein Urteil abzugeben, die Wahrscheinlichkeit ist jedoch groß, dass nur ein geringer Anteil des Handelsgeschäfts von diesem Kriterium betroffen sein wird.

Gestatten Sie mir einen Vergleich, ein ganz ähnliches Kriterium wird bis heute vom französischen Bankgesetz angewendet und es hat sich gezeigt, dass weniger als ein Prozent der Aktivitäten der französischen Banken auf der Grundlage dieses Kriteriums betroffen sind. Wenn Sie das deutsche Gesetz betrachten und dazu noch die Schwellenwertkriterien hinzufügen, also 100 Milliarden und 20 Prozent der Bilanzsumme für Banken, die in den letzten drei Jahren Bilanzsummen von mehr als 90 Milliarden Euro hatten, ist es extrem wahrscheinlich, dass nur ein äußerst geringer Anteil der Geschäfte betroffen sein wird. Das ist eine Sache.

Der andere Punkt ist, dass selbst beim reinen Eigenhandel die Tatsache, dass das Gesetz 90 Milliarden Euro als Schwellenwert für die Bilanzsumme von Banken ansetzt, Folgendes

bedeutet: Betrachtet man im Nachhinein einige kleinere deutsche Banken, die vor ein paar Jahren schließen mussten, wie beispielsweise die IKB, die Düsseldorfer Hypothekenbank [und] Corealcredit, so lag [deren] Bilanzsumme jeweils unter 90 Milliarden Euro [und] demzufolge unterhalb des Schwellenwerts, sie wären also nicht von diesem Gesetz [betroffen] gewesen. Dies ist somit eine Frage, die nach Ansicht von Finance Watch vom Parlament betrachtet werden sollte. Das ist der essentielle Aspekt des Kriteriums für die Separierung.

Der letzte Punkt ist, dass es offensichtlich eine Interaktion zwischen diesem Gesetz und den kommenden Geschehnissen auf EU-Ebene geben wird. Wie Sie vielleicht wissen, engagiert sich Finance Watch sehr aktiv in Brüssel für die allgemeine EU-Gesetzgebung und wir arbeiten hart an den Folgemaßnahmen zum Liikanen-Report, da die Europäische Kommission verlauten ließ, dass sie diesen Sommer einen Gesetzgebungsvorschlag auf Grundlage des Liikanen-Reports vorlegen werde. Bekanntlich schlägt der Liikanen-Report vor, Market-Making-Aktivitäten – mit einem Schwellenwert – zu separieren. Market-Making ist per definitionem kundenbezogen und demzufolge unterscheidet sich dieses Kriterium erheblich von dem, was das deutsche Gesetz vorsieht, und es stellt sich daher die Frage nach der Kompatibilität zwischen dem deutschen Gesetz, das heute auf dem Tisch liegt, und Es gibt bislang noch keinen Gesetzgebungsvorschlag auf Grundlage des Liikanen-Reports, aber wenn wir zu Argumentationszwecken davon ausgehen, dass der Liikanen-Gesetzgebungsvorschlag dem Bericht folgen wird, dann wird es schwierig, das deutsche Gesetz mit dem EU-Recht in Einklang zu bringen, wenn es so weit ist. Der Vollständigkeit halber – und ich werde hiermit schließen, da ich mich möglichst kurz fassen möchte – in Frankreich gibt es exakt dasselbe Problem.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herzlichen Dank. Es folgt Herr Prof. Dr. Huber.

Sv Prof. Dr. Joseph Huber (Martin-Luther-Universität): Die Abschirmung der Risiken des Finanzeigenhandels gegenüber den verbleibenden Geschäften der Banken erfolgt meines Erachtens nur teilweise und auch nur bei der einzelnen Bank, aber nicht im Bankensektor insgesamt. Zunächst muss man sehen, dass es sich hier nicht um den Entwurf eines Trennbankengesetzes im eigentlichen Sinne handelt, sondern um eine sehr permissiv ausgelegte Anwendung der Volcker-Rule¹. Der Gesetzentwurf sieht keine Größenbegrenzung

¹ Die Volcker-Rule – benannt nach dem ehemaligen US-Notenbankchef Paul Volcker – ist zentraler Bestandteil des 2010 verabschiedeten Dodd-Frank Acts und zwingt die Banken in den USA dazu, ihren Eigenhandel weitestgehend aufzugeben. Riskante Finanzwetten – die eine Mitschuld an der Finanzkrise 2007-2009 hatten, sollen somit in Zukunft vermieden werden. Den Banken ist der Eigenhandel nur noch erlaubt, wenn dadurch eigene Risiken

der CRR-Institute und Finanzhandelsinstitute in Relation zum BIP oder zu anderen Bezugsgrößen vor. Allen Banken bleibt die Möglichkeit, im hochriskanten Investmentbanking engagiert zu bleiben. Die Schaffung und Aufhebung des Engagements in Finanzaktiva auf Kreditbasis – durch Leverage – bleibt möglich. Das war eine der größten Schwachstellen des Trennbankengesetzes der 1930er Jahre in den USA. Auch die Finanzhandelsinstitute, die ausgegliedert werden sollen, können nach dem Gesetzesentwurf massiv durch Kredit aufgehebelt werden, was ein Grundproblem darstellt. Im Übrigen habe ich nicht herausfinden können, ob diese Finanzhandelsinstitute im Grunde von Kapitalanlagegesellschaften geführt werden sollen oder ob sie auch Banken sind oder sein können, die sich bei der Zentralbank refinanzieren. Den Finanzhandelsinstituten ist zwar verboten, am Zahlungsverkehr teilzunehmen. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass sie am normalen Zahlungssystem beteiligt sind, dass sie am Giroverkehr teilnehmen und dass sie sich am Geldmarkt fraktional refinanzieren können. Im Ergebnis bleiben die Risiken an und für sich erhalten, es findet nur eine sehr schwache Abschirmung statt.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Fraktion der FDP hat Herr Abg. Sänger das Wort.

Abg. Björn Sänger (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Rocholl und an den Deutschen Industrie- und Handelskammertag. Mich würde Ihre grundsätzliche Einschätzung des Gesetzesentwurfs interessieren, insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen in der Realwirtschaft – Mittelstand, Kreditversorgung, Exportwirtschaft und Liquidität in den Märkten.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Rocholl hat das Wort.

Sv Prof. Jörg Rocholl (European School of Management and Technology): Ich würde zunächst gerne einen Schritt zurückgehen und noch einmal die grundsätzliche Thematik „Trennbankensystem versus Universalbankensystem“ in den Mittelpunkt stellen. Zum Thema Glass-Steagall Act ist eine breite Literatur entstanden, die sich mit der Frage beschäftigt, wie sinnvoll diese Trennung seinerzeit war. Die Untersuchungen dazu zeigen relativ eindeutig, dass mögliche Interessenkonflikte mehr als kompensiert wurden durch die Vorteile, die dadurch entstanden, dass beispielsweise Underwritingaktivitäten mit Kreditaktivitäten weiterhin in einer Bank angeboten werden konnten. Man sieht, dass sich

abgesichert werden sollen. Daneben werden Beteiligungen an Hedgefonds und Private Equity-Gesellschaften stark eingeschränkt (<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/volcker-rule.html>).

im Rahmen dieser Aktivitäten die Kreditkonditionen – aber auch die Konditionen, die sich hinterher im Underwritinggeschäft ergeben haben – deutlich besser dargestellt haben als nach der Trennung im Rahmen des Glass-Steagall Act. Die Trennung infolge des Glass-Steagall Acts sollte auf Basis der empirischen, akademischen Evidenz noch deutlich kritischer gesehen werden. Zum Beispiel haben Universalbanken tatsächlich große Vorteile, wenn es um die Frage geht, wie Firmen-, aber auch Privatkunden behandelt werden.

Es kommt natürlich entscheidend darauf an, dass Aktivitäten wie Market Making und das Zur-Verfügung-Stellen von Liquidität für Unternehmen nicht abgeschnitten werden. Die Kunden sollten nach wie vor über ein möglichst breites Spektrum in der gesamten Wertschöpfungskette von Bankaktivitäten verfügen – vom Kreditgeschäft über den Zahlungsverkehr bis hin zu Absicherungsgeschäften.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag hat Herr Dr. Schumann das Wort.

Sv Dr. Alexander Schumann (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Vielen Dank. Die Perspektive des Deutschen Industrie- und Handelskammertages auf dieses Gesetz ist natürlich die Frage der Versorgung der Realwirtschaft mit Finanzierung, das Angebot der Kreditwirtschaft mit Finanzierungsdienstleistungen, die eben zum realwirtschaftlichen Geschäft passen. Wir begrüßen von daher die grundsätzliche Zielrichtung des Gesetzes, nämlich eine erhöhte Stabilität des Finanzsystems. Nur mit einem stabilen Finanzsystem ist auch ein stabiles Geschäft für die Unternehmen der Realwirtschaft möglich. Wir denken, dass gerade beim Problem des „too big to fail“, die Möglichkeit, insolvente Institute generell abzuwickeln, ein Schritt in die richtige Richtung ist. Man muss sich von bisherigen Prozederen befreien und – wie in der Realwirtschaft üblich – Handlung und Haftung zusammenbringen und die Möglichkeit einer geordneten Insolvenz einführen. Wir sehen bei diesen beiden Punkten noch Aufklärungsbedarf hinsichtlich der zeitlichen Ausgestaltung, was aber eher eine Marginalie ist.

Kritischer sind wir bei der Frage der Abtrennung gewisser Bankengeschäfte eingestellt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht klar, ob Geschäfte, die bislang möglich sind – z. B. Absicherungsgeschäfte oder die Behandlung von gewissen geschäftlichen Konstellationen –, auf Grundlage des Gesetzes für die Realwirtschaft weiterhin möglich sein werden. An dieser Stelle würden wir uns größere Klarheit wünschen. Wir glauben, dass vieles von dem, was in richtiger Zielrichtung vorhanden ist, mit dem Hebel des Eigenkapitals – mit der adäquaten

Unterlegung mit Eigenkapital – im Zusammenspiel mit einer guten Aufsicht genauso gut geregelt werden könnte. Das sind beides Punkte, die in Deutschland durchaus gegeben sind.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Die nächsten Fragen kommen von Herrn Abg. Pitterle für die Fraktion DIE LINKE..

Abg. Richard Pitterle (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Huber. Sie haben in Ihrer Stellungnahme zwei Szenarien dargestellt, bei denen große bzw. stark vernetzte Banken im Insolvenzfall gerettet werden müssen. Bei den Szenarien handelt es sich um den Einbruch realwirtschaftlicher Aktivitäten durch die Vernichtung großer Finanzaktiva sowie den drohenden Kollaps des Zahlungsverkehrs, der einem Kreislaufstillstand der Wirtschaft gleichkäme. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung will – so sein Titel – von Banken ausgehende Risiken abschirmen. Dazu sollen spekulative Geschäfte – im Wesentlichen das Eigengeschäft – ab einer bestimmten Schwelle in ein eigenes Finanzhandelsinstitut abgespalten werden. Damit knüpft der Gesetzentwurf an die lange Tradition von Trennbanksystemen an. Könnten Sie bitte anhand der bisherigen Erfahrungen mit Trennbanksystemen die Schwachstellen der im Gesetzentwurf anvisierten Trennbankenordnung erläutern?

Die zweite Frage geht an Herrn Prof. Dr. Hickel. Die Marktpflege – das sog. Market Making – verbleibt laut Gesetzentwurf grundsätzlich bei den Kredit- und Einlageninstituten. Insgesamt ist die Abspaltung spekulativer Geschäfte weniger weitreichend als im Liikanen-Report oder bei der Volcker-Rule vorgesehen. Halten Sie das für gerechtfertigt?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Dr. Huber, Sie haben das Wort.

Sv Prof. Dr. Joseph Huber (Martin-Luther-Universität): Um an das Thema der Größenordnung anzuknüpfen: Bisherige Ansätze für eine Trennbankenordnung hatten im Prinzip drei Schwachstellen:

Die erste Schwachstelle war das disproportionale Größenwachstum insbesondere von Finanzaktiva, z. B. das Größenwachstum der Bankenbilanzen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt oder zu anderen Größenordnungen. Das wurde noch nie in eine Regulierung aufgenommen. Wenn die Größe der Bankbilanzen und insbesondere die Volumina im Finanzhandel ein Vielfaches des Bruttoinlandsproduktes betragen, ist das im Falle einer systemischen Krise ein Mega-Risiko.

Die zweite Schwachstelle war, dass die Aufhebelung von Finanzinvestments durch Giralgeldschöpfung, d.h. durch Bankenkredite möglich gewesen ist, und weiter möglich bleibt.

Die dritte Schwachstelle ist ein Kernpunkt, der weder im Gesetzentwurf noch in den entsprechenden Vorbereitungen angedacht worden ist. Es geht um die Abschirmung des Zahlungsverkehrs von den Risiken sowohl der normalen Geschäftsbankentätigkeit als auch des Investmentbankings. Die normale Geschäftsbankentätigkeit ist ja beileibe nicht risikolos, insbesondere wenn Geschäftsbanken wiederum direkt oder indirekt in verschiedenen Handelsaktivitäten engagiert sind. Denn, wenn ein Krisenfall systemisch oder bei mehreren Banken eintritt, muss man diese retten, damit der Zahlungsverkehr fortbesteht und kein Wirtschaftskollaps eintritt. Dieses Problem wird in keiner Weise geregelt. Die Risikoexposition des Zahlungsverkehrs bei den Banken bleibt unmittelbar bestehen. Deshalb besteht im gegebenen Fall der Sachzwang fort, aufgrund der Größenordnung und der Risiken, im Zweifelsfall Banken retten zu müssen, sei es durch ein Bail-out mit Mitteln des Steuerzahlers oder durch ein erzwungenes Bail-in der Bankengläubiger, um einen Kreislaufkollaps zu verhindern. Diesen Sachzusammenhang muss man unter allen Umständen vermeiden. Dieser Gefahr muss vorbeugt werden.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Herr Prof. Dr. Hickel.

Sv Prof. Dr. Rudolf Hickel (Universität Bremen): Frau Vorsitzende, Herr Abg. Pitterle, ich danke Ihnen. Viele der Abgeordneten wissen, dass ich an fast allen Anhörungen im Finanzausschuss teilgenommen habe, zuletzt bei der Beschränkung des Hochgeschwindigkeitshandels. Ich muss sagen, dass alle die Gesetzentwürfe, an deren Diskussion ich teilgenommen habe, relativ weitgehend sind.

Ich möchte eine allgemeine Einschätzung zum Gesetzentwurf abgeben. Ich habe in der Anhörung zum Restrukturierungsgesetz von 2010 Kritik vorgetragen. In dieser Kritik – erlauben Sie mir, dass ich das sagen darf, Frau Vorsitzende – fühle ich mich bestätigt, da nun Korrekturen vorgenommen werden, indem beispielsweise der Testamentsgedanke bzw. frühzeitige Abwicklungspläne für den Fall des Exits, d.h. des Zusammenbruchs, eingearbeitet werden. Das ist ein mächtiger Fortschritt. Das ermöglicht, Insolvenzen von Banken nicht durch Notrettungsmaßnahmen zu verhindern, die der Staat – die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler – am Ende finanziert, sondern frühzeitig einzugreifen.

Das deckt sich in gewisser Weise mit dem, was die EU mit der Bankenunion will, mit dem zweiten Schritt, der noch nicht realisiert worden ist. Das ist meine allgemeine Einschätzung.

Es ist natürlich sehr weitgehend, erstmals im Rahmen eines Gesetzentwurfs wirklich über das Problem bzw. das Epizentrum der Finanzmarktkrise zu reden und ordnungspolitische Gestaltungsvorschläge zur Abschirmung des normalen Bankkundengeschäfts – des Retailgeschäfts – vom spekulativen Investmentbanking zu machen. Ich würde gerne an die wunderbare Formulierung des Kollegen Paul Krugman erinnern, der früh in der New York Times „making banking boring“ geschrieben hat. „Macht Banken wieder seriös und vor allem nützlich für die Produktionswirtschaft“. Das ist die vornehme deutsche Übersetzung für „Macht Banken wieder stinklangweilig.“

Ich komme nun zu den konkreten Ideen, die der Gesetzentwurf enthält. Der Eigenhandel wird ausgegliedert. Das brauche ich nicht näher zu erläutern, das geht in die richtige Richtung, trägt aber einige Probleme in sich. Beim Thema Market Making wird allerdings das Elend des Gesetzentwurfs deutlich. Was meine ich damit? Ich meine, dass der Mut fehlt, eine klare Entscheidung zu treffen. Mein Kollege Herr Prof. Dr. Rocholl sagt natürlich, dass Market Making immer nur positiv sei, weil es im Unternehmen Liquidität sichere und die Handelsbestände beweglich mache. Aufgrund von Untersuchungen kann ich einfach sagen, dass es bei deutschen Großbanken – auch bei der Deutschen Bank – sehr erträglich war, Spekulationsgewinne im Rahmen des Market Making zu machen. Deshalb bin ich strikt der Meinung – ähnlich wie es Volcker-Rule, Liikanen-Report oder die Ergebnisse der Independent Commission on Banking vorsehen – dass das Market Making vom normalen Commercial Banking – vom Einlagenkreditgeschäft – getrennt werden muss. Diesen Schritt würde ich insgesamt weitergehen.

Die Schwellenwerte sind auch schon diskutiert worden. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat in seiner Stellungnahme gesagt, dass die Schwellenwerte zu hoch seien. Wenn man sich die Prozentwerte einmal genau anschaut, sollte man das Ganze noch einmal genauer untersuchen. Im Februar 2012 ist mein Buch „Zerschlagt die Banken“ erschienen – wenn Sie mir erlauben, das zu sagen. Heute sehe ich mich an einer Sitzung beteiligt, wo Grundgedanken des Abschirmens von Risiken gegenüber dem Kundengeschäft realisiert werden. Ich will auf Folgendes hinweisen: Im Grunde genommen ist die Krise in den USA von Investmentbanken gemacht worden, d.h. von Lehman Brothers, J.P. Morgan, Goldman Sachs etc. Das heißt, dass man in dem Gesetz nach dem Schritt der Abschirmung – der in die richtige Richtung geht – klipp und klar das Investmentbanking selbst zum

ordnungspolitischen Thema machen muss. Meine Sorge ist, dass eine Art Freibrief entsteht, wodurch man unter der Bedingung der Risikoabschirmung alles im Rahmen des Investmentbankings betreiben kann. Deshalb müssen die Instrumente des Investmentbankings selbst kritisch untersucht werden.

Eine letzte Bemerkung: Ich bin strikt dafür, dass auch spekulative Derivatsgeschäfte mit Kunden ausgegliedert werden sollten, wenn keine strenge Kontrolle stattfindet. Dazu habe ich ein Beispiel, das zwar für einige unangenehm, aber schlicht wahr ist. Die Deutsche Bank hat ein Finanzmarktprodukt erzeugt, nämlich die Spread Ladder. Die Kunden waren in diesem Fall Stadtkämmerer, die nicht in der Lage waren, die Instrumente zu durchschauen. Dann ist für die Kunden, aber auch für die Banken eine Krise entstanden. Das ist ein Beispiel, mit dem ich versuche, dafür zu werben, dass man auch im Bereich der Kundengeschäfte überlegen sollte, welche hochriskanten Teile man ausgliedern kann. Schönen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Nächste Fragestellerin ist Frau Abg. Paus für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. Lisa Paus (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Prof. Dr. Hickel, wie historisch oder weitreichend der Gesetzentwurf ist, hängt für mich davon ab, inwiefern das Trennbankensystem neu aufgestellt wird. Deswegen möchte ich an Sir John Vickers und an die Deutsche Bundesbank eine Frage stellen. Wenn ich Finance Watch richtig verstanden habe, ist aufgrund der gefundenen Definitionen im Gesetz zwischen Eigenhandel, Market Making und Schwellenwerten davon auszugehen, dass der zukünftige Eigenhandel nur ein Prozent des bisherigen Geschäftsvolumens umfasst. Das wäre für mich keine historische Gesetzgebung, Herr Prof. Dr. Hickel. Daher hätte ich gerne Sir John Vickers' Einschätzung zu der Frage, wie viel Prozent tatsächlich vom Umsatzvolumen getrennt werden. Teilen Sie die Einschätzung von Finance Watch oder gehen Sie von einer anderen Größenordnung aus? Die gleiche Frage geht an die Deutsche Bundesbank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Ich freue mich, dass Sir John Vickers, Vorsitzender der Independent Commission on Banking, Großbritannien, bei uns ist und gebe ihm das Wort.

Sv Sir John Vickers (Vorsitzender der Independent Commission on Banking, Großbritannien): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Ich möchte zuerst anmerken, dass die Kommission, deren Vorsitzender ich im Vereinigten Königreich war, ihre Arbeit vor

eineinhalb Jahren abgeschlossen hat. Ich möchte jedoch diese Perspektive hier einbringen und habe in dieser Zeit einige europäische Debatten intensiv verfolgt. Erlauben Sie mir eine recht allgemeine Bemerkung. Wir sind nun im fünften Jahr der Krise. Diese wirkt sich immer noch sehr stark auf die europäische Wirtschaft und die Bürger in ganz Europa aus. Wir haben einige Fortschritte im Hinblick auf den Grundsatz „too big to fail“ gemacht, aber meiner Meinung nach ist der Fortschritt insgesamt zwar wichtig, aber relativ bescheiden. Und es gibt viele nicht abgeschlossene Themen, die mit Aussicht auf eine Bankenunion in der Eurozone ziemlich dringend werden, wobei die Lösung des Problems „too big to fail“ für Deutschland und den Rest der Eurozone und Europas eine essentielle Frage ist.

Dies macht zweierlei Maßnahmen erforderlich. Eine davon beschäftigt sich mit der Verlustabsorption (um die es bei diesem Gesetz nicht unbedingt geht; dieses Gesetz thematisiert eher die strukturellen Elemente), und dabei stellen sich zwei Fragen. Die erste ist: Folgt man Liikanen und separiert man das Einlagengeschäft und die Kreditvergabe an die Realwirtschaft auf der einen Seite vom Handel, Investmentbanking, Derivaten, dem weltweiten Geschäft und so weiter auf der anderen Seite? Und/oder versucht man eine Separierung *innerhalb* des Handels, um den Anteil des Eigenhandels zu erreichen, bei dem es sich nicht um Dienstleistungen für Dritte handelt? Im Vereinigten Königreich streben wir etwas an, was Liikanen sehr nah kommt. In den USA gibt es beides, auch wenn Glass-Steagall aufgehoben wurde. Dort erfolgt eine rechtliche Trennung zwischen dem Einlagengeschäft und dem Investmentbanking gemäß Paragraf 23a des Federal Reserve Act und so weiter. Und es wurde die Volcker-Regel hinzugefügt – sie haben beides – und Volcker schließt den Eigenhandel vollständig aus einer Organisation aus. Kein separates Tochterunternehmen – er ist komplett ausgeschlossen. Dieses Gesetz, dieser Gesetzesentwurf, widmet sich nun diesem kleinen Anteil und ermöglicht ihm den Verbleib innerhalb der Universalbank, überlässt es dem Einlagengeschäft und dem Rest des Tradings aber vollkommen uneingeschränkt, sich miteinander zu vermischen. Ihre Frage – wie groß ist dieser Anteil? Ist es ein Prozent oder nicht? Das ist die Frage, die ich versucht habe, während meiner Vorbereitungen auf den heutigen Tag zu beantworten, und niemand konnte mir eine Antwort geben. Ich vermute, es ist ungefähr ein Prozent. Ich glaube, dass es da keine richtige Antwort gibt, da die Definition dieser Art des Eigenhandels, auch wenn sie allgemein gefasst wird, schwer greifbar ist. Denn selbst wenn ich ein Spekulant bin und von Ihnen ein Finanzinstrument kaufe, habe ich für Sie eine gewisse Dienstleistung erbracht, und daher ist es schwer zu sagen. Im Fall Frankreich habe ich Zahlen zwischen 0,12 Prozent und dem heute gehörten 1 Prozent vernommen. Durch die sehr umfangreiche Sonderregelung, durch die Nichtbeanstandungsregelung in Ihrem Gesetz, wird diese Zahl natürlich sogar noch

kleiner sein. Und ich kenne diese Zahl im Vereinigten Königreich, da es dort eine parlamentarische Kommission gibt, die sich damit befaste, ob etwas wie die Volcker-Regel den Vorschlägen zur Zweckbindung hinzugefügt werden sollte. Und die britischen Banken teilten dieser Kommission mit, dass der Anteil ihrer Bilanz, der dieser Art des Eigenhandels gewidmet ist, bei null liegt. Ich denke also, dies ist ein sehr, sehr moderater Schritt, den dieser Gesetzesentwurf darstellt, und als guter Europäer, für den ich mich halte, hoffe ich, dass Deutschland auf breiterer Europa-Ebene Liikanen unterstützen wird, was eine viel weitreichendere strukturelle Reform darstellen würde. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Herr Walch für die Deutsche Bundesbank.

Sv Karlheinz Walch (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank. Lassen Sie mich betonen, dass wir der Zielsetzung des Artikels 2 des Gesetzesentwurfs grundsätzlich sehr positiv gegenüberstehen. Wir halten die Einziehung von Dämmen zwischen riskanten, spekulativen Geschäften und Kundengeschäft für eine sinnvolle Ergänzung der bereits ergriffenen Maßnahmen im Bereich der Bankenregulierung. Wir sind dabei, Auswirkungsstudien durchzuführen, stoßen dabei aber letztlich an Grenzen, die viele Vorredner angesprochen haben, nämlich dass die abzutrennenden Bereiche nicht ausreichend klar definiert sind, damit das Gesetz vollumfänglich wirksam sein kann. Man kann auch keine allgemeingültige Aussage treffen, weil Geschäftsmodelle und Aktivitäten der einzelnen Banken in diesen Bereichen durchaus unterschiedlich sind. Es kommt sehr stark auf die konkrete Definition und Ausgestaltung der Ausnahmetatbestände zu verbotenen Geschäften an – Zinsgeschäfte, die letztlich der Zinssteuerung dienen. Es bestehen auch große Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der Frage, wo das Kundeninteresse zu sehen ist.

Das Thema Market Making ist ein Bereich, in dem jede Menge Musik spielt. Market Making hat sicherlich sehr viele Vorteile: Es schafft Liquidität und die Möglichkeit, im Kundeninteresse zu handeln. Meine Vermutung ist aber, dass ein großer Anteil der Geschäfte der Banken als Market-Making-Ausnahme zunächst nicht in den abzutrennenden Teil gehört. Die BaFin hat nach dem Gesetzesentwurf die schwierige Aufgabe zu entscheiden, ob Market Making oder Geschäfte mit einer ähnlichen Risikointensität unter bestimmten Gesichtspunkten ausgenommen werden sollten.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Fraktion der CDU/CSU hat Herr

Abg. Dr. Michelbach das Wort.

Abg. Dr. h. c. Hans Michelbach (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, ich darf die beiden Herren Dr. Heemann von Ernst & Young Law und Dr. Schabert von der KPMG AG befragen. Es geht uns um eine verbesserte Abschirmung der mit Spekulationsgeschäften verbundenen Risiken gegenüber Kundengeschäften. Aus Ihrer praxisnahen Arbeit haben Sie durchaus Einblicke in die Materie. Grundsätzlich haben Sie den Gesetzentwurf begrüßt, aber Detailveränderungen vorgeschlagen. Ich würde Sie bitten, einige Worte zur grundsätzlichen Bewertung und zu Veränderungswünschen zu sagen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es beginnt Herr Dr. Heemann für Ernst & Young Law.

Sv Dr. Manfred Heemann (Ernst & Young Law GmbH): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich glaube, dass mit den zwei Hauptkomponenten des Gesetzentwurfs vieles von dem erreicht wird, was heute diskutiert wurde. Wir dürfen in der Diskussion nicht vergessen, dass wir zwei Bestandteile haben – zum dritten möchte ich im Augenblick nichts sagen –, die zusammengehören.

Das Trennbankensystem steht im Gesetzentwurf – zu Recht – an erster Stelle, nämlich bei der Frage der Sanierungs- und Abwicklungsplanung. Wenn man diesen Teil genau liest, kann man erkennen, dass vieles von dem, was durch ein Trennbankensystem erreicht werden soll, schon im Rahmen einer richtigen Sanierungs- und Abwicklungsplanung erreicht werden kann. Insofern ist das Gesetz ein Beispiel dafür, was im Rahmen einer Sanierungs- und Abwicklungsplanung alles zu berücksichtigen ist. Ob ein Trennbankensystem in dieser Form durchgeführt werden muss und ob es im europäischen oder weltweiten Vergleich zu weitgehend ist, muss einzeln bewertet werden.

Bei einem Vergleich des deutschen Gesetzentwurfs mit dem Liikanen-Report fällt auf, dass es keine Wesentlichkeitsschwelle für den Fall gibt, dass die Schwellenwerte erreicht sind. Eine solche Wesentlichkeitsschwelle ist – wenn ich den Liikanen-Report richtig verstehe – dort vorgesehen. Man kann der Auffassung sein, dass eine Wesentlichkeitsschwelle zu recht fehlt und zur Rechtsklarheit beiträgt. Man kann aber auch durchaus über eine Wesentlichkeitsschwelle nachdenken.

Es gibt noch einen zweiten Punkt, den ich als Jurist für wichtig halte: Wenn man Instituten bestimmte Geschäfte verbietet bzw. alternativ anbietet, diese Geschäfte zu übertragen, dann

sollte der Gesetzgeber auch die dafür erforderlichen Regelungen schaffen. Während sich im französischen Gesetz dazu Regelungen finden, gibt es diese im deutschen Gesetz nicht. Das ließe sich relativ einfach nacharbeiten bzw. nachbilden, damit im Markt eine einfache und praktikable Möglichkeit besteht, Dinge zu übertragen, die übertragen werden sollen. Mit wenigen Änderungen kann der Gesetzentwurf im Hinblick auf das Hauptziel – das Thema „too big to fail“, „too interconnected to fail“ – eine runde Sache werden und basierend auf den deutschen Erfahrungen vernünftig umgesetzt werden.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Das Wort hat Herr Dr. Schabert.

Sv Dr. Tim Schabert (KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft): Vielen Dank. Ich kann mich nur der Aussage anschließen, dass wir Artikel 1 des Gesetzentwurfs im Zusammenhang mit dem Trennbankengesetz sehen müssen. Grundsätzlich gilt das übergeordnete Ziel, einen ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen, in dem Banken, deren Geschäftsmodell unter Druck geraten ist bzw. die kein Geschäftsmodell mehr haben, in die Insolvenz geschickt werden können, so wie wir es in jeder anderen Branche auch handhaben. Bei Industrieunternehmen kennen und akzeptieren wir das und wollen diesen Rahmen nun auch für Kreditinstitute aufsetzen. Das Instrument der Sanierungs- und Abwicklungspläne bietet dafür eine Grundlage, deren Ergebnisse aus meiner Sicht zunächst analysiert werden sollten. Wir haben mit den Abwicklungsplänen ein Instrument geschaffen, das eine institutsindividuelle Analyse vorsieht. Es muss, bevor weitergehende Schritte vorgenommen werden, analysiert werden, in welchen Punkten das Institut so verflochten ist, dass wir es nicht ohne weitere Schäden in eine Insolvenz bringen können.

Bei diesen weitergehenden Schritten haben wir zwei Punkte zu unterscheiden. Der eine ist die Individualisierung der Vorgaben, die getätigt werden müssen, um Geschäfte voneinander zu trennen. Der andere ist das Signal, das dem Markt gesetzt wird, wenn institutsindividuell Aufspaltungen vorgenommen bzw. Geschäfte abgetrennt werden müssen. Ich sehe aber eher die Möglichkeit, die beiden Gesetzesinitiativen zeitlich zu staffeln, um zunächst die Ergebnisse aus der Abwicklungsplanung zu analysieren und dann ein allgemeingültiges Gesetz für die Trennbanken zu schaffen. Sollte das geschehen, resultieren daraus weitere flankierende Notwendigkeiten. Im Gesetzentwurf fehlen bisher Regelungen zu steuerlichen Fragestellungen. Daher müsste dringend ein begleitendes Steuergesetz aufgesetzt werden, um Fragestellungen bei der Übertragung von Geschäften auf ein Finanzhandelsinstitut spezifisch zu regeln. Im Übrigen halte ich den vorgesehenen Zeitraum von etwa einem Jahr, um ein Finanzhandelsinstitut aufzusetzen und zu befüllen, vor dem Hintergrund der

Erfahrungen, die wir bislang mit der Abwicklung von Banken sammeln konnten, für deutlich eng, vielleicht sogar für zu eng gesteckt. Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Herr Abg. Binding hat das Wort für die Fraktion der SPD.

Abg. Lothar Binding (Heidelberg) (SPD): Meine Frage bezieht sich auf einen Zeitraum, in dem eine Bank noch lange nicht an Insolvenz denkt. Ich würde gerne Herrn Philipponnat von Finance Watch und Herrn Atkinson von der OECD fragen, wie sie die Regelung einschätzen, dass Market Making auch künftig für Einlagenkreditinstitute grundsätzlich zulässig bleiben soll und wie eine Aufsichtsbehörde in der Praxis letztendlich zwischen Market Making und anderen Handelsaktivitäten unterscheidet. Sir John Vickers hat gesagt, Market Making bedeute, eine Dienstleistung anzubieten. Das stimmt. Man bietet aber seinem Kunden, der etwas verkaufen will, auch einen Preis an, stellt das Produkt in den Kühlschrank, wartet und sucht einen anderen Kunden, dem man einen Verkaufspreis macht. Da ist doch der Eigenhandelsanteil sehr viel höher als der Dienstleistungsanteil. Herr Walch hat gesagt, dass das Market Making erlaube, im Kundeninteresse zu handeln. Das stimmt. Die Frage ist aber, ob ich als Bank gezwungen bin, sowohl im Interesse des Kunden, der mir etwas verkauft, als auch im Interesse des Kunden, der etwas kauft, zu handeln? Habe ich als Bankvorstand nicht vielmehr die Aufgabe, meinen Gewinn zu optimieren?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Philipponnat, Sie haben das Wort.

Sv Thierry Philipponnat (Finance Watch): Vielen Dank. Das sind wichtige Fragen. Wie soll die Unterscheidung aussehen? Ich denke, das erste wichtige Element ist, dass es sich bei der Separierung nicht um eine moralische Beurteilung handelt. Sie spiegelt lediglich die verschiedenen Arten des Geschäfts wider. Wenn man sich überlegt, worum es bei Bankgeschäften geht – auf der einen Seite gibt es die Kreditfunktionen, die aus klar ersichtlichen Gründen eng mit dem Einlagengeschäft und den damit verbundenen Zahlungsdienstleistungen verbunden sind. In dieser Rolle agieren Banken nicht als Intermediäre, da Kredite bekanntlich Einlagen schaffen und dadurch die Wirtschaft finanziert wird. Auf der anderen Seite stehen die Finanzmarktaktivitäten, bei denen es darum geht, Dienstleistungen im Bereich der Liquidität oder Produktpakete anzubieten, die mehr oder weniger sinnvoll sind, was aber heute nicht das Thema ist. Ganz gleich, worum es sich handelt, ist es aber vom Wesen her etwas anderes. Es wird also ständig diskutiert, dass beispielsweise Market-Making – mit anderen Worten Dienstleistungen für Klienten bzw.

Kunden – nützlich ist und deshalb nicht separiert werden sollte. Ich denke, die meisten Menschen und wir ganz bestimmt finden: Ja, Market-Making ist – meistens – nützlich. Dies ist also – [zumindest] für uns – unstrittig. Die Tatsache, dass es nützlich ist, bedeutet jedoch nicht, dass es nicht separiert werden sollte. Sie haben die sehr wichtige Frage gestellt: Wie ist zwischen Eigenhandel und Market-Making zu unterscheiden? Es gibt zwei Möglichkeiten, diese Frage zu beantworten. Eine ist sehr pragmatisch. Sehen wir uns an, was auf der anderen Seite des Atlantiks geschehen ist. Die sogenannte Volcker-Regel, die sich mit dem Eigenhandel befasst, begann mit einem sehr kurzen Text. [Nun] sind zwei Jahre vergangen und der Text [von ungefähr 12 Seiten] umfasst jetzt mehrere hundert Seiten mit Ausnahmen und Sonderregelungen. Ich hatte das Privileg, Paul Volcker zu fragen, was er dazu denkt, und er nannte mir eine schöne Antwort mit diesem für ihn typischen Lächeln: „Ach, Sie wissen, wie das mit den Juristen ist. Alles ist möglich.“ Und als er das sagte, meinte er eigentlich: „Wenn man anfängt, sehr präzise Definitionen zu schaffen, kann man sicher sein, dass es Schlupflöcher und Umgehungen geben wird.“ Angesichts der heutigen Realität eines Trading-Rooms in einer großen Bank kann ich bestätigen, dass es nahezu unmöglich ist, zwischen Market-Making und Spekulation zu unterscheiden. Lassen Sie mich ein Beispiel anbringen. Das größte Geschäft in den Großbanken ist bei Weitem das Geschäft mit Derivaten. Übrigens zeigen die Statistiken der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, dass 93 Prozent dieser Geschäfte zwischen den Banken stattfinden. Und sich somit nicht an die Realwirtschaft richten. Es ist ein Geschäft von Bank zu Bank. Ich sage nicht, dass es falsch ist, weil es ein Bank-zu-Bank Geschäft ist, mir geht es um die 93 Prozent. Worum geht es also bei einer Transaktion mit Derivaten? Es geht darum, dass die Bank eine Reihe riskanter Positionen in die Bücher aufnimmt: Zinssatz, Marktniveau, Volatilität, Korrelation, viele, viele Parameter. Ist das Spekulation? Ist das Risikomanagement? Ist das Meinungsbildung über den Markt? Wissen Sie was? Ich habe mehr als 20 Jahre lang für Banken gearbeitet und eine lange Zeit im Derivategeschäft. Ich weiß nicht, wie Sie das nennen. Was ich weiß, ist, dass die Realität ist, dass große Banken auf dem Markt *enorme* Positionen übernehmen. Wenn ich Sie daran erinnern darf, die Deutsche Bank hat in den Märkten zugrunde liegende fiktive Derivatpositionen in Höhe von 60 Billionen Euro – 63 Billionen Euro sind ungefähr das 23-Fache BIP dieses Landes und entsprechen ungefähr dem weltweiten BIP. Bei Barclays oder BNP Paribas handelt es sich um dieselbe Größenordnung. Wir sprechen hier also nicht über kleine Beträge. Und bei diesen Summen handelt es sich um Market-Making, da sie kundenbezogen sind. Sie werden von diesem Gesetz nicht betroffen sein, weil sie kundenbezogen sind, aber berücksichtigen wir auch, dass sie nicht dazu führen, dass Banken Risiken übernehmen? Das ist die Frage, die ich hier stelle. Wir sind eindeutig der Ansicht, dass, solange sich Kredite und Einlagen unter demselben Dach

wie diese Handelsaktivitäten befinden, diese Handelsaktivitäten genährt werden (und ich denke, das Wort nähren trifft es sehr genau) durch die Tatsache, dass es eine explizite Bürgschaft von öffentlicher Seite – heute sind es die souveränen Staaten oder Mitgliedsstaaten, morgen die EU im Kontext der Bankenunion – für Kredit- und Einlagenaktivitäten gibt, die die Handelsaktivitäten nähren. Und wenn wir uns fragen, warum die Großbanken, und zwar alle – das ist keine Frage der Nationalität, das trifft auf alle sehr großen Universalbanken in allen Ländern zu – mit ein paar Positionen wie diesen so groß geworden sind. Die Antwort auf diese Frage ist einfach, dass die Gesellschaft und damit der Steuerzahler diese Positionen subventioniert. Diese Frage richtet sich somit an die politischen Entscheidungsträger. Finden Sie, dass die Gesellschaft eine Aktivität subventionieren sollte? Und das ist absolut essentiell. Und ganz offensichtlich mit dieser Frage verbunden, und das ist wichtig für dieses Gesetz, ist die Frage der Abwicklung. Und wir wissen, dass es bei der Abwicklung – um die Sache kurz zu machen – darum geht, wer die Verluste trägt, wenn einer Bank ein großer Verlust entsteht. Und sobald die Aktieninhaber außen vor sind, gibt es keine drei Lösungen mehr, sondern nur noch zwei. Entweder die Gläubiger tragen den Verlust oder die Steuerzahler. Ich denke, es herrscht ein breiter Konsens unter vielen Politikern, dass die Lösung, den Steuerzahler für die extremen Verluste von Banken aufkommen zu lassen, aus moralischen und politischen Gründen und aus Sicht der Staatsfinanzen nicht mehr möglich ist. Ein [Grund], warum wir dieses Gesetz in Frage stellen – und ich möchte das mit dem größten Respekt sagen – ist die Frage, weshalb sich die von diesem Gesetz vorgesehene Abwicklungsregelung nur auf Banken bezieht, die als systemrelevant gelten. Wir denken, dass dies nicht der beste Weg ist, denn es setzt dem Risiko der Steuerzahler kein Ende. Wir haben gesehen, und Sie können das besser wissen als ich, dass kleine Banken dem Steuerzahler viel Geld kosten können. Und sieht man sich die aktuelle Krise in Spanien an, so wissen wir, dass sie durch das Versagen von Kleinbanken verursacht wurde. Wenn es keine entsprechenden Abwicklungsmechanismen für Kleinbanken gibt, kann das den Steuerzahler viel Geld kosten und eine systemische Krise auslösen. Wenn das deutsche Gesetz nicht systemrelevante Banken von der Abwicklungsregelung ausschließt, besteht die Gefahr, dass es – in der aktuellen Diskussion auf EU-Ebene zur Sanierung und Abwicklung von Banken – offensichtlich schwierig wird, kleine Banken auf EU-Ebene nicht von der Abwicklungsregelung auszuschließen. Das bedeutet, dass dies letztendlich dazu führen könnte, dass das EU-Gesetz aufgrund des deutschen Gesetzes kleine Banken ausschließt. Mit anderen Worten, wenn die zukünftige Abwicklungsregelung auf EU-Ebene bereits zu Beginn der spanischen Krise bestanden hätte, hätte sie nicht gegriffen. Dies wiederum wäre wohl – angesichts der Vorrangstellung Deutschlands in Angelegenheiten der Staatsfinanzen der EU – unserer Ansicht nach für den

deutschen Steuerzahler spürbar. Und das ist ein sehr wichtiger Punkt, der natürlich mit Ihrer Frage zusammenhängt, da sich die Abwicklung auch auf die Tatsache bezieht, dass man der staatlichen Unterstützung von Bankaktivitäten generell ein Ende setzt.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Mr Atkinson hat das Wort.

Sv Paul Atkinson: Vielen Dank. Zunächst lautet die schnelle Antwort auf die Market-Making-Frage, dass Banken ziemlich gute Margen damit erzielen. Sie machen Geld. Es ist lukrativ und ich denke, es handelt sich um Eigenhandel. Und nur als kleinen Kommentar zu der gerade gehörten Aussage über Kleinbanken – als kleinen Exkurs – möchte ich anmerken, dass auch in den USA während der Subprime-Krise ziemlich viele Kleinbanken und Banken mit regionalem Fokus dem Steuerzahler viel Geld gekostet haben, so dass ich diesen Punkt wiederholen möchte.

Zum Market-Making denke ich, es führt zu der Frage, wo man die Trennlinie für diese Abgrenzung ziehen soll. Ich würde mich in meiner Erläuterung jetzt eher auf den Liikanen-Report beziehen als auf die Einzelheiten des Gesetzesentwurfs. Wir würden dazu neigen, Wertpapiere des Primärmarktes als Handelsaktiva etwas positiver zu sehen. Wer Geld in Wertpapiere des Primärmarktes investiert, finanziert reale Aktivitäten, und [zweitens] kann ein Portfolio von Handelsaktivitäten einer Bank durchaus helfen, ihre Liquiditätslage zu managen. Und es sei angemerkt, dass durch [Basel III] der Druck besteht, hier ein vollständig separates Liquiditätsdossier zu entwickeln, dies ist nicht zu vergessen. Auf der anderen Seite wären wir im Hinblick auf Derivate viel restriktiver als Liikanen. Wir würden zur Kenntnis nehmen, dass deren Bewertungen nicht statisch sind. Sie sind Marktrisiken ausgesetzt. Sie können stark schwanken, wenn die Marktpreise sich in eine Richtung bewegen, und das kann ein sehr großes Risiko mit sich bringen und hohe Anforderungen an Barsicherheiten stellen. Diese Schwankungen treten bei konzerneigenen Handelsaktiva mit Derivaten auf und treffen Banken wie Wells Fargo und HSBC, die zu den Großbanken gehören, die unserer Meinung nach von dieser Krise zum größten Teil ziemlich abgekoppelt wurden. Wir suchen nach einem besseren Kriterium ... Nun, Liikanen schlägt einen zweistufigen Vorschlag vor, mit dem man eine kritische Masse von rund 15 bis 25 Prozent des Gesamtvermögens erreichen könnte, wobei die Liste der enthaltenen Positionen recht umfangreich ist. Dies sollte von Prüfern im Hinblick auf eine zwingende Separierung untersucht werden. Wir sind der Meinung, ein besseres Kriterium wäre eine enger gefasste Herangehensweise und ein Fokus auf den Bruttomarktwert der Derivate als Anteil am Gesamtvermögen, und im Hinblick auf die Kalibrierung sind wir wahrscheinlich ein wenig

rigoroser als Liikanen und denken eher an einen Betrag von ungefähr 10 Prozent, bei dem die Separierung erfolgen sollte. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Für die Fraktion der CDU/CSU hat Herr Abg. Brinkhaus das Wort.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage richtet sich an den Deutschen Industrie- und Handelskammertag und an Die Deutsche Kreditwirtschaft. Ich habe auf Seite 16 des aktuellen SPD-Programms gelesen: „Wir wollen eine deutliche Einschränkung des Eigenhandels und eine klare Trennung von Investment- und Geschäftsbanken.“ Daraufhin habe ich in einem Wirtschaftslexikon unter dem Stichwort „Investmentbanking“ nachgeschlagen, wo steht: „Fusionen und Übernahmen, Konzepte zur Unternehmensfinanzierung, Projektfinanzierung, Emission und Platzierung von Wertpapieren, Asset-Management, Kapitalanlage für Kunden“. Ich verstehe nicht, was die SPD gemeint hat. Was bedeutet die Trennung von Investment- und Geschäftsbanken für das Hausbankenprinzip, das immer noch die Grundsäule der Finanzierung der deutschen Realwirtschaft ist?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Dr. Schumann hat das Wort für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag.

Sv Dr. Alexander Schumann (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Vielen Dank. Wir sind fest überzeugt, dass das Hausbankenprinzip ein Pfeiler des wirtschaftlichen Erfolges der Unternehmen hierzulande ist. Das bestätigen uns auch die Unternehmen. In Ihrer Frage klingt richtigerweise an, dass Investmentbanking etwas Alltägliches für Unternehmen in Deutschland ist. Nehmen sie einen typischen exportorientierten Mittelständler: Der ist auf 16 Märkten und im Zuge der Krise zunehmend auch auf außereuropäischen Märkten aktiv. Das hat einen Nachfrageeffekt. In die Eurozone haben wir mittlerweile nur noch 37 Prozent der deutschen Exporte. Dem folgt irgendwann auch ein struktureller Schritt dahingehend, dass sich Unternehmen intensiver mit Märkten auseinandersetzen, die außerhalb des gemeinsamen Währungsgebietes liegen. In der Folge werden Fragen, wie die Möglichkeit einer Absicherung von Währungsrisiken, an Bedeutung gewinnen. Viele Unternehmen beschäftigen sich bereits schon jetzt mit der Frage der Absicherung von Rohstoffgeschäften. Das wird natürlich nicht per se durch das Gesetz ausgenommen.

Nehmen wir folgende Konstellation: Ein Mittelständler geht zu seiner Bank und sagt, „Ich benötige eine dreimonatige Absicherung eines Währungsrisikos in Singapur.“ Der Vertriebler antwortet, „Das ist kein Problem, das machen wir.“ Der interne Risikomanager sagt aber, „Das kannst du nur machen, wenn du eine andere Bank findest, die dir das sozusagen rückversichert.“ Dann gibt es wieder ein Abgrenzungsproblem. So sind auch weitere Konstellationen denkbar, die uns letztlich zu dem Schluss bringen, dass die Unterteilung in „gutes Banking“ und „schlechtes Banking“, in Einlagenbankgeschäft und normale Kreditversorgung der Wirtschaft auf der einen Seite und Investmentbanking als nicht so gut beleumundetes Bankgeschäft auf der anderen Seite, nicht mehr so einfach möglich ist und auch zukünftig immer schwieriger möglich sein wird.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Deutsche Kreditwirtschaft hat Herr Dr. Schackmann-Fallis das Wort.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Vielen Dank, für die Frage. Ich schließe mich meinem Vorredner an, möchte aber noch einiges spezifizieren. Im deutschen Universalbankensystem, aber auch im Hinblick darauf, dass die meisten Banken als Hausbanken fungieren – und damit als erste Geschäftspartner der Wirtschaft –, gelten all die Hinweise, die Herr Philipponnat bezüglich der Trennung zwischen „guten“ und „schlechten“ Geschäften gemacht hat.

Das deutsche Universalbankensystem beinhaltet, dass seine Mitglieder der Realwirtschaft Angebote über die ganze Breite des Bankengeschäfts machen. Dazu gehören auch Geschäfte, die schwellenwertrelevant sind und unter das Trennbankengesetz fallen. Wenn Sie sich die Schwellenwerte anschauen – die zunächst nur große Institute betreffen –, dann bedeutet der Schwellenwert von 20 Prozent an Handelsaktivitäten bei einem Bilanzvolumen ab 90 Milliarden Euro, dass sie letztendlich schon bei einem Volumen von 18 Milliarden plus einem Euro dieser Definition unterliegen, wenn sie verbotene Geschäfte haben. Das könnte dazu führen, dass eine Bank von diesem Gesetz betroffen und dadurch gezwungen ist, ein verbotenes Geschäft auszugliedern, das ein sehr geringfügiges Volumen hat. Das wird nicht unter dem eigenen Dach geschehen. Vielmehr wird dieses Geschäft zu einer externen Investmentbank verlagert werden. Das ist dann ein solches Geschäft, von dem wir eigentlich wollen, dass es bei der Universalbank verbleibt. Dies ist eine unerwünschte Nebenwirkung, die nicht bezweckt sein kann. Deshalb halten wir nichts von einer weiteren Absenkung der Quoten, die dazu führen würde, dass praktisch alle Banken der Regelung unterfallen, verbotene Geschäfte ausgliedern und ein eigenes Finanzhandelsinstitut gründen zu müssen.

Das kann nicht Sinn und Zweck des Gesetzesvorhabens sein.

Wir befürworten eine De-minimis-Regelung bei verbotenen Geschäften. Diese sollen ausgliedert werden, wenn sie ein substanzielles Volumen erreichen. Im Übrigen werden die besonderen Strukturen von Verbundsystemen durch den Gesetzentwurf nicht berücksichtigt. Sie wissen, dass die Zusammenarbeit zwischen Primärinstituten und Zentralinstituten für Verbundsysteme ein prägendes und stabilisierendes Merkmal im deutschen Universalbankensystem ist. Ähnliches – nicht direkt Vergleichbares – gibt es auch bei privaten Banken. Zentralinstitute müssen am Geld- und Kapitalmarkt tätig werden, da jedes ihrer Geschäfte mit einer Genossenschaftsbank oder Sparkasse ein Geschäft am Interbankenmarkt nach sich zieht. Das bedeutet, dass sie Absicherungsgeschäfte tätigen, Derivate verkaufen müssen und dass sie Mittel, die sie von Primärbanken einnehmen, wieder anlegen und dem Liquiditätskreislauf zuführen müssen. Nach der pauschalen Definition bei der Bestimmung der Schwellenwerte sollen die verbotenen Geschäfte nicht mehr von einem CRR-Kreditinstitut (CRR-KI) getätigt werden dürfen, wenn bei nach IFRS bilanzierenden Instituten die den Kategorien Held for Trading (HfT) und Available for Sale (AfS) zugeordneten Geschäfte oder bei nach HGB bilanzierenden Instituten die den Kategorien Handelsbestand und Liquiditätsreserve zugeordneten Geschäfte einen von zwei Schwellenwerten überschreiten. Das bedeutet, dass in weiten Bereichen kundeninduziertes, verbundbezogenes Geschäft von der Trennbankenregelung betroffen wäre. Damit gefährden wir einen wichtigen Teil des deutschen Universalbankensystems, Herr Abg. Brinkhaus.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin ist Frau Abg. Kudla für die Fraktion der CDU/CSU.

Abg. Bettina Kudla (CDU/CSU): Meine Frage geht an Herrn Dr. Heemann von Ernst & Young. Könnten Sie bitte herausarbeiten, welche Unterschiede es zwischen dem Liikanen-Bericht und dem Gesetzentwurf gibt? Können sie die Vor- und Nachteile der Einführung eines Trennbankensystems darstellen?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Dr. Heemann hat das Wort.

Sv Dr. Manfred Heemann (Ernst & Young Law GmbH): Vielen Dank. Den wesentlichen Unterschied zwischen den Empfehlungen der Liikanen-Gruppe und dem deutschen Gesetzentwurf sehe ich im Hinblick auf das Trennbankensystem in der Frage nach einer Wesentlichkeitsschwelle. Zunächst vergleichen wir und versuchen zu definieren, was ein

großes Institut ist, bei dem potentielle Risiken bestehen, mit denen wir in irgendeiner Form umgehen müssen. Im Ergebnis müssen wir die risikoreichen Geschäfte entweder einstellen oder übertragen. Die Frage, ob diese Geschäfte übertragbar sind, lassen wir vorerst weg. Damit ist aber noch nicht die Antwort auf die Frage gegeben, welchen Betrag, welcher absolute Wert in diesem zu sehen ist. Der Vorteil eines Verzichts auf die zweite Stufe der Trennbankenbewertung, wie sie im Liikanen-Report vorgesehen ist, besteht darin, dass man Klarheit hat. Es steht also fest, dass man, wenn man den Schwellenwert um einen Euro übersteigt, einen bestimmten Teil des besonders riskanten Geschäftes – nicht das ganze, sondern einen bestimmten Teil – einstellen oder übertragen muss. Der Nachteil liegt darin, dass die Aktionen des Marktes nicht eindeutig voraussehbar und steuerbar sind. Das könnte ja bedeuten, dass dieses Geschäft eingestellt oder vielleicht übertragen wird, wenn ein Finanzhandelsinstitut da ist, oder auf ein anderes Institut ausweicht. Man sollte sich überlegen, ob man bei der jetzigen Regelung bleibt oder davon abweicht, was dann die Frage nach genauen Marktdaten aufwirft. Ich schätze, dass diese genauen Marktdaten, die auch die Bundesbank analysiert hat, schon vorliegen. Daran sollte sich die Entscheidung in erster Linie orientieren. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Dr. Wissing für die Fraktion der FDP.

Abg. Dr. Volker Wissing (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an den Bundesverband der Deutschen Industrie. Ich möchte Sie bitten, zu erläutern, wie sich die vorgeschlagenen Maßnahmen aus Ihrer Sicht auf die Unternehmensfinanzierungen auswirken.

Dann bitte ich Herrn Prof. Rocholl Stellung zu nehmen zu der Frage, inwiefern besicherte Kreditgeschäfte mit Hedgefonds ein systemisches Risiko darstellen können.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für den Bundesverband der Deutschen Industrie hat Herr Dr. Kudiß das Wort.

Sv Dr. Reinhard Kudiß (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Recht herzlichen Dank. Wir begrüßen die Zielsetzung des Gesetzentwurfs – nicht zuletzt deshalb, weil wir mehr Stabilität bei der Unternehmensfinanzierung erwarten. Wir haben aber große Zweifel hinsichtlich der Geeignetheit der Instrumente, die wir nutzen, um dieses Ziel zu erreichen. Das hat auch Auswirkungen auf die Industriefinanzierung. Es gibt nicht nur Risiken aus dem

Eigenhandel, sondern auch in anderen Ecken schlummern Risiken. Mit diesem Gesetzentwurf werden keine Gegenparteirisiken von Finanzdienstleistungen erfasst. Wir verringern zwar die Komplexität und erleichtern die Abwicklung, aber man sollte „too big to fail“ und implizite Staatsgarantien nicht abschreiben. Die bleiben auf dem Tisch.

Für mich ist die industrielle Finanzierung ein wichtiges Thema. Wir haben dazu schon einiges vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag und von anderer Seite gehört. Ich möchte noch zwei zusätzliche Anmerkungen machen. Das betrifft die Auslagerung von Kredit- und Garantiegeschäften mit Hedgefonds und mit anderen AIFs. Was es bedeutet, wenn man diese Geschäfte auslagern muss, muss man sich noch einmal auf der Zunge zergehen lassen. Hedgefonds sind sehr wichtig – sie sind nicht nur Liquiditätsgeber, das ist für mich nicht das Entscheidende –, da sie große Teile der Anleihe- und Aktienemission abnehmen. Darauf können wir nicht verzichten. Wir reden über Energiewende und Infrastrukturfinanzierungen in Deutschland und hatten gerade die AIFM-Umsetzung. In diesem Rahmen haben wir diskutiert, wie wichtig es ist, dass wir das breite Spektrum dieser Fonds zur Finanzierung dieser elementar wichtigen volkswirtschaftlichen Aufgaben zulassen. Irgendwo müssen sich die Fonds refinanzieren. Wir erwarten, dass das schwieriger werden wird. Das ist der erste Punkt.

Ich habe noch einen zweiten Punkt, der auch nicht ausführlich genug besprochen worden ist. Die deutsche Finanz- und Realwirtschaft „leiden“ besonders unter den Anpassungslasten, da sie doch stark der Universalbanktradition verbunden sind. Wenn die Refinanzierung – wie im Gesetzentwurf gewollt, denn dass man eine andere Bepreisung haben will, ist ein erklärtes Ziel – für Finanzdienstleistungsinstitute teurer oder erschwert werden sollte, dann hat das letztlich Auswirkungen auf die Bereitstellung der Finanzdienstleistungen in der Breite auch für das Einlagenkreditinstitut. Das gehört zusammen. Wenn Finanzdienstleister sagen, „Aufgrund der staatlichen Eingriffe in diese Refinanzierungsstruktur, verabschiede ich mich von diesem Markt.“, hat das natürlich auch Konsequenzen für die Realwirtschaft. Die Wahlmöglichkeiten werden geringer, bewährte Geschäftsverbindungen werden gekappt, Unternehmen müssen sich möglicherweise völlig neu aufstellen. An dieser Stelle haben wir tatsächlich ein großes Problem – abgesehen von der Frage, wie sich Absicherungsgeschäfte künftig überhaupt darstellen lassen, wenn das Hedgegeschäft der Banken an dieser Stelle schwieriger wird. Die Risiken werden gewiss nicht kleiner, wenn ich mir nur die Währungen, die Rohstoffe oder Zinsen – viel niedrigere Zinsen erwarte ich eigentlich nicht mehr – anschau. Es kann nur in die andere Richtung gehen. Von dieser Seite, glauben wir, dass das problematisch ist. Wir plädieren dafür, dass

wir uns diese Probleme, die wir an der Nahtstelle zum realen Sektor identifizieren, noch einmal genau ansehen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Herr Prof. Rocholl.

Sv Prof. Jörg Rocholl (European School of Management and Technology): Vielen Dank. Es geht um die Frage der gesicherten Geschäfte mit Hedgefonds. Jedes Risiko, das eine Bank eingeht, hängt im Kreditgeschäft letztlich von zwei Faktoren ab. Der erste Faktor ist die Rückzahlungsfähigkeit per se. Der zweite Faktor ist die Werthaltigkeit der dahinterstehenden Sicherheiten. Ratingagenturen liegen im Gegensatz zu ihrer Fähigkeit der Vorhersage von Konkursen im Staatsanleihenbereich bei den Unternehmensanleihen relativ gut. Wenn man bedenkt, dass diese sagen, dass etwa 40 Prozent der Rückzahlungswahrscheinlichkeit von zwei Faktoren bestimmt ist – zum einen von der Kapitalstruktur, also von der Verschuldung des Unternehmens, und zum anderen von der interest coverage ratio, also vom Umfang, wie die gegenwärtigen Gewinne die Zinszahlungen bedienen können –, dann ist relativ klar, dass Verschuldung per se ein wichtiges Thema bei dieser Rückzahlungsfähigkeit ist. Die daraus resultierende Frage lautet, ob die Verschuldung an einer bestimmten Stelle – d.h. an einer bestimmten Industrie, in diesem Fall an Hedgefonds oder auch am Bereich Private Equity – festgemacht werden soll oder ob man sich nicht viel grundsätzlichere Gedanken darüber machen müsste, wie man die Verschuldung prinzipiell eindämmen kann – sei es durch Anreize, die es steuerlich bedingt in der Fremdfinanzierung gibt oder Ähnliches.

Das Verbot von Geschäften mit Hedgefonds – egal, ob besichert oder unbesichert – erscheint mir etwas willkürlich. Ich erkenne nicht, dass damit – wie bei besicherten Geschäften, v.a. wenn die Wertpapiere, die dahinter liegen, als werthaltig angesehen werden können – ein höheres Risiko verbunden sein soll, als bei einem Kreditgeschäft mit der Realwirtschaft, bei dem Themen wie Verschuldung und Sicherheit auch eine große Rolle spielen. Damit wird von der Kreditwirtschaft gewissermaßen das weggenommen, was sie auszeichnet – nämlich die Fähigkeit, die jeweiligen Kreditgeschäfte individuell zu betrachten und individuell zu schauen, ob sich das mit dem Risikoprofil des Instituts deckt.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Fraktion der SPD stellt Herr Abg. Dr. Sieling die nächsten Fragen.

Abg. Dr. Carsten Sieling (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte mich an dieser Stelle herzlich dafür bedanken, dass die Programmatik und Vorstellung der SPD als

wirkungsvoller Lösungsweg ins Gespräch gebracht worden ist. Ich kann dazu sagen, dass wir die Vorschläge der Liikanen-Kommission für die richtige und bessere Grundlage halten. Ich möchte meine Frage darauf aufbauen, dass es uns in der Hauptsache um die Stabilisierung des Finanzsektors geht. Ich würde gerne die angesprochene Problematik der Schwellenwerte vertiefen. Zum einen richtet sich diese Frage an Sir John Vickers und zum anderen an Herrn Prof. Dr. Huber. Die Liikanen-Kommission hat Schwellenwerte vorgeschlagen, die in derselben Dimension liegen. Was den Anteil an der Bilanzsumme betrifft, sind diese nicht so präzisiert. Deshalb hätte ich vor diesem Hintergrund gerne ihre Einschätzung. Herrn Prof. Dr. Huber bitte ich insbesondere um eine Einschätzung der Hinweise, die Finance Watch gegeben hat. Danach entsprechen gerade Institute, die unter den Bankenrettungsmaßnahmen 2008 über den SoFFin Unterstützung erfahren haben, nicht diesem Gesetzentwurf der Bundesregierung und werden dort nicht erfasst. Welche Vorschläge haben Sie bezüglich dieser Schwellenwertproblematik?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Sir John Vickers, Sie haben das Wort.

Sv Sir John Vickers (Vorsitzender der Independent Commission on Banking, Großbritannien): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Hinsichtlich der Schwellenwerte ist meine Ansicht, dass die Schwellenwerte bei Liikanen ziemlich hoch angesetzt sind. Ich halte viel von Liikanen, aber wenn ich Vorschläge machen sollte, wäre einer davon, strengere Schwellenwerte einzuführen. Zum Teil wegen des bereits genannten Aspekts, dass der Ausfall kleiner Institute trotzdem erhebliche systemische Auswirkungen haben kann und ich denke wir brauchen Kennzahlen, um einen gewissen Schutz dagegen zu schaffen. Ein weiterer Punkt, den ich wiederholen möchte: Bei Liikanen entsprechen die Schwellenwerte im Endeffekt der Separation, während im hier vorliegenden Gesetzentwurf die Schwellenwerte in einer Domäne angesiedelt sind und die Separation in einer anderen, so dass sie nicht aufeinander abgestimmt sind, was ein wenig kurios ist, wenn man dem Gesetz, wie ich, das erste Mal „begegnet“. Aber ich denke, der wichtigere Aspekt bei den Unterschieden zwischen Liikanen und dem Gesetzentwurf, der auch eine bereits gestellte Frage widerspiegelt, besteht darin, dass es *so* schwierig ist, den spekulativen Eigenhandel zu separieren, es ist der Versuch, etwas sehr, sehr schwieriges zu erreichen – was meiner Meinung nach bislang noch niemandem auf der Welt gelungen ist, noch nicht einmal in den USA – und zwar mit sehr wenig Gewinn, wofür der kleine Anteil der betroffenen Bilanzen eine Kennzahl ist. Und ich denke, dass Liikanen versucht, etwas Einfacheres und Direkteres mit einem wesentlich höheren Gewinn zu schaffen, und deshalb begrüße ich seine Vorschläge.

Ich möchte außerdem die Beziehung zwischen Absatz 1 und Absatz 2 dieses Gesetzesentwurfs kommentieren. Bessere Pläne für die Sanierung und Abwicklung sind absolut zu begrüßen, aber greifen diese auch bei den großen komplexen Instituten, wenn nicht eine bereits bestehende Modularität, eine gewisse Struktur innerhalb der Organisation, beispielsweise zwischen dem Bankgeschäft und dem Trading, gegeben ist? Denn wenn dies nicht der Fall ist, wird es unmöglich sein, diese Institutionen in einer Krise abzuwickeln, und zwar nicht als Übung, sondern im Krisenfall. Und wieder besteht die Aussicht, dass große Mengen Steuergeld für dieses Problem aufgewendet werden müssen. Bei Liikanen spricht meines Erachtens nichts gegen Universalbanken. Ich denke, Liikanen würde robustere Universalbanken schaffen. Unternehmen, Einzelpersonen, Haushalte können immer noch alle ihre Bedürfnisse bei einem Institut decken und ich finde im Vorschlag von Liikanen und in den britischen Vorschlägen nichts, was gegen die Realwirtschaft spricht. Und die Frage, die zu stellen ist, lautet: Möchten Sie, dass Privateinlagen kleine deutsche Maschinenbauunternehmen finanzieren oder möchten Sie, dass Banken die uneingeschränkte Freiheit haben, diese Mittel für den Kauf von hypothekarisch gesicherten Wertpapieren in den USA einzusetzen? Ich würde sagen: Nein, lassen wir sie unter einem Dach, aber getrennt. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Es folgt Herr Prof. Dr. Huber.

Sv Prof. Dr. Joseph Huber (Martin-Luther-Universität): In der Tat zielt der Gesetzentwurf nicht auf eine Trennung von Geschäftsfeldern ab, sondern darauf, einen möglichst großen Teil des Universalbankenprinzips zu retten. Es ist auch deutlich geworden, dass der Schwellenwert, nach dem Sie fragen, sehr hoch angesetzt ist. Es gibt sicherlich Abgrenzungsprobleme, was genau ein Eigengeschäft im Unterschied zum Eigenhandel ist. Ausgehend von den verfügbaren Daten über die Finanzaktiva einer Bank, mit denen sie jederzeit handeln kann, stellt sich heraus, dass der Anteil dieser Finanzaktiva an der Bilanzsumme durchschnittlich bei allen deutschen Banken bei knapp 20 Prozent liegt. Das entspricht interessanterweise dem Schwellenwert, der im Gesetzentwurf angegeben ist. Nach jetzigem Stand wären nur etwa die größten 15 bis 20 Banken von dieser Regelung betroffen. Bei allen anderen Banken würde das gesamte Spektrum an Aktivitäten – vom Zahlungsverkehr über das Kreditgeschäft bis hin zu den verschiedenen Sparten des Wertpapierhandels und sonstigen Investmentbankings – bestehen bleiben.

Ich möchte die Gelegenheit ergreifen, etwas zur Problematik des Market Making zu sagen.

Die Sache ist an und für sich nicht problematisch. In marktbreiten Titeln ist das ein kluges Geschäft. Man lebt von der Differenz zwischen Brief- und Geldkurs. In marktbreiten Titeln gibt es eigentlich kein Risiko, weil man auf seinem Depot nicht sitzen bleibt. In dem Moment, in dem es um riskante Geschäfte geht, wird auch der Market Maker wieder mehr zum einfachen Broker. Das Problem sehe ich darin, dass das Market Making ein Katalysator ist. Das Risiko besteht nicht im Market Making selbst, sondern in seiner Rolle als Hauptkatalysator zur Beförderung aller möglichen Finanzhandelsaktivitäten. Das ist positiv, soweit Kapitalbildung, Liquidität etc. für die Real- und die Finanzwirtschaft gewährleistet werden. Es gibt aber auch eine problematische Seite, die im vorliegenden Entwurf nicht geregelt wird. Gemeint sind die überschießende Erzeugung von und der überschießende Handel mit Finanzaktiva, die jenseits erwünschter oder vertretbarer Bedarfe liegen. Das scheint mir ein Hauptproblempunkt zu sein.

Dass Fonds grundsätzlich ausgeschlossen sind, finde ich, ist wiederum etwas, was zu den drei bis vier durchaus positiv zu benennenden Geschäften gehört. Der Handel mit Fonds dient nicht der operativen Absicherung von real- oder finanzwirtschaftlichen Geschäften. Der Handel mit Fonds kann Anlage-, aber auch Spekulationszwecken dienen. Den Banken bleibt im Rahmen dieses Gesetzentwurfes die Möglichkeit, selbst Derivate zu begeben bzw. in Derivaten zu handeln. Das ist sinnvoll, soweit einer der beiden Handelspartner im Besitz des zugrundeliegenden Underlyings ist. Das scheint mir das relevante Kriterium zu sein. Im Derivatehandel scheint es mir nicht eine Frage der Schwellenwerte zu sein. Einer der beiden Partner muss im Besitz des Underlyings sein. Dann sind Derivate eine wunderbare Sache. Wenn sich das aber verselbstständigt, dann wird es brenzlich. Von daher ist der Ausschluss des Handels mit Fonds eines der positiven Elemente in diesem Entwurf.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Flosbach für die Fraktion der CDU/CSU.

Abg. Klaus-Peter Flosbach (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an die Deutsche Bundesbank. Herr Prof. Rocholl hat gerade das Verbot von Kreditgeschäften mit Hedgefonds, auch gesicherter Geschäfte, als willkürlich bezeichnet und darauf hingewiesen, dass den Banken normales Geschäft weggenommen würde. Wie stehen Sie dazu?

Die zweite Frage geht an den Verband der Auslandsbanken in Deutschland. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme die Erwartung an die Bundesregierung gerichtet,

sicherzustellen, dass für Töchter und Niederlassungen ausländischer Banken keine geringeren Anforderungen als für Institute mit Sitz im Inland gelten. Wie bewerten Sie als Verband der Auslandsbanken diese Forderung?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Deutsche Bundesbank hat Herr Walch das Wort.

Sv Karlheinz Walch (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank. Wir denken, dass es sinnvoll ist, eine Abtrennung der Kredit- und Garantiegeschäfte mit Hedgefonds vorzunehmen. Fraglich ist aber, ob damit alle Geschäfte mit Hedgefonds umfasst sind, die Banken in spekulativer Form vornehmen. Wir gehen davon aus, dass es bei den im Gesetzentwurf benannten Hedgefonds um eine Finanzmarktgruppe geht, die durch den hohen Leverage, den sie einsetzt, Bestandteil von hochspekulativen Strategien ist und daher der Abtrennungsmöglichkeiten unterliegen sollte.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Herr Flosbach hat eine Nachfrage?

Abg. Klaus-Peter Flosbach (CDU/CSU): Es geht nicht nur um die ungesicherten, sondern auch um die besicherten Geschäfte.

Sv Karlheinz Walch (Deutsche Bundesbank): Ich hatte die Frage allgemein verstanden. Bei besicherten Geschäften muss man abwägen. In besicherten Geschäften mit relativ hoch geleveragten Institutionen steckt sicherlich ein höheres Risiko als in besicherten Geschäften mit nicht so hoch geleveragten Institutionen. Es stellt sich auch die Frage, welche Werthaltigkeit die Sicherung in der konkreten Situation haben wird. Es gibt keine klare Aussage, was richtig oder was falsch ist. Generell gilt aber, dass Hedgefonds über den hohen Leverage, den sie einsetzen, zu den Instituten gehören, die zu Gefahren beitragen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Dr. Wagner hat das Wort für den Verband der Auslandsbanken in Deutschland.

Sv Dr. Oliver Wagner (Verband der Auslandsbanken in Deutschland e. V.): Danke, Frau Vorsitzende. Herr Flosbach, herzlichen Dank. Ich kann nicht ganz nachvollziehen, inwieweit durch den Gesetzentwurf eine Besserstellung von Auslandsbanken in Deutschland erfolgen würde. Der Gesetzentwurf unterscheidet nicht zwischen ausländischen Töchtern, Filialen, Niederlassungen und inländischen Einheiten. Ich möchte kurz etwas dazu sagen, wie Auslandsbanken in Deutschland tätig sind. Man kann drei Grundformen unterscheiden: Die erste Grundform ist die Tätigkeit im Rahmen einer Tochter, die eine AG, GmbH oder ähnliche Rechtsform hat. Das sind selbständige Einheiten, die von der BaFin und der

Bundesbank so beaufsichtigt werden, wie eine Volksbank, eine Sparkasse und jede andere Privatbank. Es gibt keine Unterscheidung in der Regulierung.

Die zweite Grundform ist die Filiale. Die Filiale im Ausland ist keine juristische Person nach deutschem Gesellschaftsrecht, wird aber aufgrund der Regelung im KWG in den meisten Bereichen genau so beaufsichtigt, wie eine Tochter. BaFin und Bundesbank sind also auch in diesem Fall für die Beaufsichtigung zuständig. Es verbleibt bei der Anwendbarkeit dieses Gesetzes.

Die dritte Grundform einer Auslandsbank ist die EWR-Niederlassung, die im Rahmen des sog. Europäischen Passes tätig ist. Was heißt das genau? Die EWR-Niederlassung ist wie eine Filiale in Deutschland tätig, wird aber durch die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde des Heimatlandes beaufsichtigt. Eine französische EWR-Niederlassung in Deutschland wird in den meisten Bereichen, bis auf Geldwäsche und Teile des Wertpapierhandels, wo es um die Wohlverhaltensregeln geht, durch die französische Bankenaufsicht beaufsichtigt. Daher sehe ich keinen Anlass für unsere Mitglieder entsprechend nachzuregulieren, weil eine Gleichbehandlung durch das Gesetz bereits vorgesehen ist. Herzlichen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Fraktion DIE LINKE. stellt Herr Pitterle die Fragen.

Abg. Richard Pitterle (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Pauli von der Verbraucherzentrale Bundesverband. In Ihrer Stellungnahme zur Abtrennung besonders risikoreicher Handelsgeschäfte kommen Sie zu der Schlussfolgerung, ich zitiere, „...Mit dem aktuellen Ansatz zur Trennung wird noch nichts Entscheidendes erreicht...“. Können Sie dieses doch recht vernichtende Urteil begründen und erklären, ob Sie die im Gesetz genannten Grenzen einer Bilanzsumme von 100 bzw. 90 Milliarden Euro in anderer Höhe ansetzen würden oder ob Sie eine solche Grenze grundsätzlich ablehnen?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Hickel. Sie haben ausgeführt, dass der Gesetzentwurf in die richtige Richtung geht bzw. Ansätze hat, die Sie befürworten. Auf der anderen Seite haben Sie auf der letzten Seite Ihrer Stellungnahme Vorschläge für Überarbeitungen des Gesetzentwurfs gemacht, was darauf hinweist, dass Sie nicht zufrieden sind. Vielleicht können Sie diese Vorschläge erläutern. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Verbraucherzentrale Bundesverband hat das Wort Herr Pauli.

Sv Frank-Christian Pauli (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Damen und Herren, viele Experten haben gesagt, die Ansätze gingen in die richtige Richtung, überzeugten aber noch nicht in ihrer Umsetzung – wenn ich das so grob zusammenfassen darf. Wir denken ähnlich. Der Ansatz der Regelung ist, dass die Steuerzahler bzw. Verbraucher nicht das komplette Risiko übernehmen sollen, für den Fall, dass wieder etwas im Markt passiert. Zypern hat die Verbraucher, was die Einlagensicherung angeht, stark verunsichert, obwohl dieses Element eigentlich gut etabliert war. Wir müssen uns hinsichtlich des Trennungssystems nicht nur über dessen Ausgestaltung, sondern auch über dessen Wirkung unterhalten. Beim Trennbankensystem geht es nicht einfach nur um die Unterscheidung zwischen „guten“ und „schlechten“ Bankbereichen. So wie wir den Liikanen-Report verstanden haben, geht es nicht um die Vernichtung bestimmter Strukturen oder die Aufspaltung, sondern darum, dass man ein Institut, das in ökonomische Schieflage geraten ist, mit möglichst geringen Schäden für die Allgemeinheit abwickeln kann. Das ist in der Vergangenheit daran gescheitert, dass man die Folgen dieser Abwicklung nicht voraussehen konnte und in hohem Maße eine Notwendigkeit gesehen hat, das Institut als Ganzes zu stützen, zu stabilisieren, um zu verhindern, dass diese Schäden entstehen. Dadurch gab es einen hohen Aufwand auf Seiten der Staatskasse bzw. des Steuerzahlers.

Natürlich stellt sich die Frage, mit welchen Thresholds² man diesem Problem begegnet. Die Schwellenwerte im Gesetzentwurf sind höher gesteckt als die aller anderen Konzepte, auch des Liikanen-Reports. Das folgt daraus, dass man bei den relativen Bewertungen die Zusatzanforderung gestellt hat, dass eine Bank in ihrer Bilanzsumme über die letzten drei Geschäftsjahre ein bestimmtes Quorum erreicht haben muss. Es ist bereits angemerkt worden, dass auch kleine Banken zusammenbrechen und Riesenschäden anrichten können. Das hat sich in der Vergangenheit beispielsweise in Spanien aber auch hier in Deutschland bei kleineren Instituten gezeigt. Für den Steuerzahler und Verbraucher stellt sich die Frage, wie gut das Trennungskonzept für die Möglichkeit der Abwicklung im Notfall ist. Es kommt entscheidend darauf an, dass dieses Konzept nicht auf bestimmte Banken, d. h. auf Großbanken beschränkt wird, wobei man bei diesen sicherlich anfangen muss.

Die BaFin besitzt nach dem Gesetzentwurf die Befugnis, von bestimmten Instituten Maßnahmen zur Vorbereitung auf eine Trennung zu verlangen. Diese müssen ggf. für bestimmte Bereiche eigene Rechtspersonen schaffen und sich auseinandernehmbar gestalten. Es steht im Ermessen der BaFin, weitere Institute in die Vorbereitung einer Trennung einzubeziehen. Man wird fragen müssen, ob die Bundesanstalt für Finanzdienstleistung wirklich von dieser Option regen Gebrauch machen kann, weil sie für

² Theshold = Schwellenwert

Außenstehende nicht verborgen bleiben würde. So könnte aus angeordneten Trennungen sich die Fragen im Markt ergeben, ob ein Institut von der BaFin als besonders gefährdet angesehen wird. Wie reagieren andere Marktteilnehmer, wenn sie feststellen, dass ein Institut sich aufgliedert, das die Kriterien des Gesetzentwurfs gar nicht erfüllt? Über kurz oder lang müssen diese Sollbruchstellen überall eingebaut werden und eine „gute Bank“ ist dann eine solche, die stabil und die abwickelbar ist. Grundsätzlich finden wir die Idee gut. Es ist richtig, dass man mit bestimmten Banken, bei denen ein besonderes Risiko besteht, anfängt. Eigentlich müsste man aber die Voraussetzung, unter denen man eine Bank abwickeln kann, klar erkennen können. Insofern ist das, was in Artikel 2 steht, der erste Schritt für das, was man mit Artikel 1 umsetzen muss, wenn es hart auf hart kommt. Daher diese Kritik. Danke für diese Frage.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es folgt Prof. Hickel.

Sv Prof. Dr. Rudolf Hickel (Universität Bremen): Frau Vorsitzende, Herr Abgeordneter, ich habe den Schritt, der gemacht wird, um die hier diskutierten Themen anzugehen, zunächst positiv bewertet. Allerdings habe ich nun viele Beiträge gehört, die mein positives Urteil haben zusammenbrechen lassen. Viele Stellungnahmen haben die grundsätzliche Idee begrüßt und dann aber Einwände geltend gemacht. Ich bin jetzt etwas skeptisch. Das erinnert mich etwas an das Schicksal der Volcker Rule bzw. an den Dodd-Frank Act, der gerade im Rahmen der Umsetzung völlig verwässert wird. Sie kennen die Debatte über die Durchsetzungsbedingungen, die bis heute noch nicht verabschiedet worden sind.

Zweitens bin ich skeptisch bezüglich der vorgeschlagenen Zeitstruktur: Zunächst einmal den Art. 1 zu machen, die ganzen Abwicklungs-, und Restrukturierungsregeln und dann später zu gucken, wie es weitergeht – das geht natürlich nicht. Dann muss man klipp und klar sagen, dass man mit dem Abwicklungsinstrumentarium, das ich insgesamt gar nicht schlecht finde, die Abschirmung, die geplant ist, eigentlich gar nicht richtig realisieren will.

Und jetzt komme ich nochmal auf den Punkt: Im Bankensystem ist ein unkontrolliertes Risikopotential entstanden. Banken werden mit Dominoeffekten in die Knie gezwungen und das führt schließlich dazu, dass der Staat mit Restrukturierungsmaßnahmen eingreifen muss. Der Grundgedanke, der vom Gesetzentwurf aufgegriffen wird, ist die Identifizierung großer Risikoakkumulationen im Eigenhandel, wo ohne Bezug zur realen Ökonomie massive Spekulationsgeschäften betrieben werden, die am Ende gefährlich sind. Diese sollen rausgenommen werden. Das ist im Grunde genommen die Idee der Abschottung. Der Bereich des Investmentbanking, der die Königsdisziplin der Banken ist, Mergers & Acquisitions, der ist damit überhaupt nicht gemeint. Die Königsdisziplin ist es, Unternehmen an die Börse zu

führen, Kapitalerhöhungen durchzusetzen. Das ist nicht gemeint, weil es volkswirtschaftlich vernünftige Finanzierungsfunktionen sind, die überhaupt keiner bestreitet.

Wir haben in Deutschland den großen Bereich der Volksbanken und Sparkassen, einen Bankentyp, der im Prinzip keinen Eigenhandel machen darf (wenn man die Zentralinstitute einmal ausklammert). Es sind lokale, regionale Institute, bezogen auf die reale Wirtschaft, auf die Produktionswirtschaft, auf die Kommunen. Die machen diese Geschäfte nicht. Insoweit ist auch der Prozentsatz der Banken niedrig, die in Deutschland von der Finanzkrise negativ betroffen waren. Wir haben mit dieser Drei-Säulen-Struktur, mit Raiffeisenbanken und Volksbanken, Sparkassen sowie den Privatbanken ein System, das eigentlich nahe am Konzept eines abgespaltenen Investmentbankings ist, so dass es am Ende, wenn es knallt, nicht die Kunden belastet.

Und dann in dem Zusammenhang nochmal über das Market Making, das ist eine ganz spannende Diskussion: Ich kann mir vorstellen, dass es viele Fälle gibt, wo Market Making richtig im Sinne des Kunden ist, damit Liquidität verfügbar gemacht wird. Aber wir reden auch darüber, dass Market Making eine zentrale Stelle ist, um Spekulationsgewinne zu machen und zwar in gewisser Weise hinter dem Rücken des Kunden. Der Kunde, für den es stattfindet, kriegt nichts ab. Da ist ein Risiko entstanden, und deshalb bin ich strikt der Meinung, das muss mit dem Investmentbankingbereich ausgegliedert werden.

Das Letzte haben Sie von Finance Watch ganz prima angesprochen, das kann ich nur wiederholen: Jetzt haben wir ein Risikobündel identifiziert, das ist der Eigenhandel im weitesten Sinne. (Übrigens: Wenn wir sagen, wir wollen Investmentbanking beherrschbar machen, dann meinen wir immer, spekulatives Investmentbanking. Insoweit war das ein bisschen eine Unterstellung zu sagen, das gesamte Investmentbanking sei gemeint.) Darüber hinaus gibt es aber ein zweites Risiko, das überhaupt nicht beherrscht wird: Das ist die Tatsache, dass Banken, vor allem die Großbanken, geradezu systematisch Finanzmarktprodukte erzeugen und diese an Kunden weitergeben. Das sind teilweise hochriskante Kundengeschäfte, denken Sie etwa an CDO, Zinsswaps oder Spread Ladder Swaps. Auch dieser Bereich ist zu überprüfen, inwieweit er nicht zu dem abzutrennenden Investmentbanking zu rechnen wäre.

Ich sage zusammenfassend: Wenn die Risikobekämpfung und damit die Vermeidung von künftigen Finanzmarktkrisen nicht verschärft wird, dann werden wir uns in fünf Jahren wieder zusammensetzen. Ich hoffe, dass es nicht so sein wird, aber unterstelle es einmal. Das Gesetz in der vorliegenden Form muss verbessert werden, wenn es zukünftige Finanzkrisen vermeiden soll.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Nächste Fragestellerin ist Frau Paus für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. Lisa Paus (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte die Bundesbank und Finance Watch befragen. Auf europäischer Ebene gibt es eine intensive Debatte zum Thema Abwicklung und Restrukturierung. In diesem Kontext wurde dort kritisch diskutiert, ob Abwicklungen und Aufsicht zusammenliegen sollten oder ob die Aufsicht über Finanzinstitute und die Abwicklung von Finanzinstituten in zwei unterschiedliche Institutionen gehören. Nach dem Gesetzentwurf soll die BaFin auch für Abwicklung zuständig sein, zumindest was die Sammlung von Informationen etc. betrifft. Meine Frage an die Bundesbank lautet: Finden Sie nicht, dass man das in Deutschland anders regeln könnte, zumal es in Deutschland wegen der Existenz des SoFFin die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung gibt? Könnten Sie in diesem Zusammenhang auch noch etwas zu folgendem Thema sagen: Es gibt im Gesetzentwurf eine lange Liste von Informationen, die dann von der Aufsicht transparent gemacht werden sollen. Eine Liste der Gläubiger bzw. der Investoren der Banken fehlt in diesem Zusammenhang aber. Was meinen Sie dazu?

Sowohl den BDI als auch die DIHK als auch den Deutschen Sparkassen- und Giroverband konnte man so verstehen, dass Kredite für deutsche Unternehmen grundsätzlich teurer würden, wenn es in Deutschland ein stärkeres Trennbankensystem gäbe. Man könnte andersherum argumentieren, dass durch die höhere Bepreisung von Verbindlichkeiten im spekulativen Investmentbereich und den anderen Eigenhandelsbereichen, die Preise für Unternehmenskredite sinken würden und es für die deutsche Wirtschaft bzw. für deutsche Unternehmen in einem Trennbankensystem eigentlich günstiger würde, Kredite von deutschen Finanzinstituten zu bekommen. Vielleicht könnte Finance Watch etwas dazu sagen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es beginnt Herr Walch für die Bundesbank.

Sv Karlheinz Walch (Deutsche Bundesbank): Sicherlich stellen wir uns auf eine strikte Trennung zwischen Abwicklungsbehörde und Europäischer Bankenaufsicht auf europäischer Ebene ein. Insofern gilt dieses Prinzip auch auf nationaler Ebene. Der Gesetzentwurf sieht eine eigenständige Abwicklungseinheit in der BaFin vor. Es macht Sinn, die Abwicklungseinheit und die restlichen Aufgaben klar voneinander zu trennen. Andererseits würden im Vorfeld der Abwicklungsplanung zunächst auch Punkte aus dem Bereich der Sanierungsplanung mit einem Institut diskutiert werden. Daher gibt es an dieser Stelle gewisse Synergieeffekte zwischen beiden Funktionen, weil im Rahmen der Sanierungsplanung auch schon Gedanken in Richtung Abwicklungsplanung erforderlich sind. Ich denke, dass Sanierungs- und Abwicklungsplanung aufgrund ähnlicher

Themengebiete inhaltlich nicht einfach getrennt werden können. Gleichzeitig halten wir aber diese Mauer um die Abwicklungsplanung und Abwicklungseinheit für richtig und wichtig. Das hat auch mit dem Verhältnis zur Bundesbank zu tun. Diese sollte im Bereich der Sanierungsplanung im Rahmen des § 7 KWG beteiligt sein, während sie im Bereich der Abwicklungsplanung, anders als im Moment vorgesehen, nicht diese Rolle spielen, sondern eindeutig zugewiesene Aufgaben durchführen sollte.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für Finance Watch hat Herr Philipponat das Wort.

Sv Thierry Philipponat (Finance Watch): Nun zu den Kreditkosten und den Auswirkungen auf den Preis für Kredite nach den Separationen. Ich denke, es gibt drei Ebenen für die Beantwortung dieser Frage. Die erste Ebene ist ... die Betrachtung der theoretischen Antwort und die Antwort ist, dass theoretische, politische und empirische Belege zeigen, dass die Kosten für die Finanzierung einer Bank und somit die Kreditkosten eine direkte Funktion des eingegangenen Risikos sind – oder anders ausgedrückt, der Aktivseite der Bilanz. Demzufolge werden in einer Welt, in der die riskanteren Geschäfte von den weniger riskanten separiert sind, die Kosten für die Finanzierung und folglich die Kreditkosten des weniger riskanten Geschäfts sinken. Ich möchte Sie auf die sehr guten Publikationen zu diesem Thema hinweisen. Nun, viele Akademiker haben darüber geschrieben, aber vor kurzem haben die Bank of England und der Internationale Währungsfonds einige exzellente Schriften zu diesem Problem verfasst. So viel zur Theorie. #01:54:19-2#

Kommen wir nun zu den beiden anderen Ebenen. Die zweite Ebene ist der aktuelle Gesetzesvorschlag. Hierbei geht es um die Separierung des Eigenhandels. Mir fällt es schwer zu erkennen, warum eine Separierung des Eigenhandels die Kosten für die Kreditvergabe an die Realwirtschaft und an Unternehmen steigern würde. Und der Grund dafür ist, dass per definitionem der Eigenhandel als nicht kundenbezogenes Geschäft festgelegt ist und nichts mit nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften zu tun hat. Es ist etwas anderes. Ich bin mir also nicht sicher, ob ich hier die Verbindung sehe. #01:54:57-4#

Der dritte Punkt, der meiner Meinung nach betont werden sollte und heute vielleicht noch nicht ausreichend erörtert wurde, ist, dass die Struktur des deutschen Bankwesens sehr spezifisch ist. Sie unterscheidet sich deutlich von den meisten anderen in der EU gegebenen Strukturen. Warum sagen wir das? Nun, Sie wissen es im Grunde genommen selbst besser als ich, dass es in diesem Land viele, viele Banken gibt, [während] der Banksektor in einigen anderen großen europäischen Ländern sehr konzentriert ist. Das ist der erste Punkt. Und die Auswirkung oder die Konsequenz davon ist, dass wir dem Begriff „Universalbank“ zwei

völlig unterschiedliche Realitäten zugrunde legen. [Es gibt] die *riesigen* Banken – es gibt eindeutig eine in diesem Land und einige in anderen großen europäischen Ländern, deren Größenordnung dem BIP des Landes entspricht – und es gibt deutlich kleinere Banken – und dies trifft in diesem Land besonders zu, die sich als Universalbanken bezeichnen (und sie sind Universalbanken, da sie ihren Kunden viele verschiedene Dienstleistungen bieten können), aber – und ich möchte Sie dazu ermuntern sich das anzusehen Ich möchte keine Werbung machen für Finance Watch und einige Materialien, die wir dazu produziert haben.... – effektiv verlassen diese sich viel weniger auf die Finanzmärkte, auch wenn es sich um Universalbanken handelt. Man betrachte beispielsweise die in Deutschland typische Sparkasse oder Genossenschaftsbank; sie ist universal, weil sie ihren Kunden ein komplettes Dienstleistungsangebot bieten kann, jedoch ist ihre Abhängigkeit von den Finanzmärkten sowohl auf der Passivseite als auch auf der Aktivseite ihrer Bilanz sehr begrenzt, und deshalb ist die Frage hinsichtlich des Schwellenwerts so wichtig. Wenn man – das ist etwas, was wir befürworten, keine exakte Wissenschaft – einen Schwellenwert von fünf Prozent für die Separierung aller Handelsaktivitäten ansetzt (d.h. Eigenhandel, aber auch kundenbezogene Aktivitäten), dann wäre die Mehrheit der deutschen Banken nicht betroffen. Das in diesem Land vorherrschende Modell der Universalbank würde weitermachen wie bisher. Das bedeutet, dass Ihre lokale Genossenschaftsbank nach wie vor einem mittelständischen Unternehmen die Möglichkeit zum Terminverkauf eines Dollarbetrags einräumen könnte, den es in sechs Monaten erhalten wird, weil es Waren im Wert von einigen Millionen Euro in die USA exportiert. Die Bank könnte das immer noch tun. Und das ist das Wichtigste für die Realwirtschaft. Diese Bereitstellung einfacher, nicht komplexer Finanzmarktdienstleistungen für die Realwirtschaft mit nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften sollte unserer Meinung nach beibehalten werden, da dies die Natur des Tagesgeschäfts ist. Im Gegensatz dazu [– dies unterscheidet sich grundlegend von Genossenschaftsbanken –] steht das Angebot zum Terminverkauf eines Dollarbetrags für einen Exporteur, der einen hoch komplexen, warenpreisindexierten, börsengehandelten, dreifach gehebelten, an einen Hedge-Fonds mit Sitz auf den Kaimaninseln verkauften Fonds exportiert und verpackt, und das alles dank der Einlagen der Banken, die das tun. Diese Transaktionen sind nun einmal [vom Wesen her] anders. Um also Ihre Frage zu beantworten, die wichtig ist, denn am Ende des Tages zählen unserer Ansicht nach definitiv zwei Dinge: Erhält die Realwirtschaft die Mittel, die sie braucht, um arbeiten zu können (denn das ist das, was die Gesellschaft braucht), und sind die Steuerzahler geschützt, wenn die Separierung nach den einfachen Kriterien erfolgt, die besagen, dass weder die Kreditvergabe an die Realwirtschaft betroffen sein wird, noch deren Fähigkeit, mit einfachen Finanzmarktinstrumenten zu handeln, die für das Tagesgeschäft erforderlich sind?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Fraktion der CDU/CSU hat Frau Kollegin Kudla das Wort.

Abg. Bettina Kudla (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, ich möchte einen weiteren Themenkomplex des Gesetzes ansprechen, nämlich die Verschärfung der strafrechtlichen Normen. Meine Frage richte ich an den GDV und an den Deutschen Gewerkschaftsbund. Halten Sie eine weitere Verschärfung dieser Normen für erforderlich?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für den GDV hat das Wort Herr Dr. Wehling.

Sv Dr. Axel Wehling (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank, Frau Kudla. Ich gehe davon aus, dass Sie sich auf die Verschärfung durch den Gesetzentwurf gegenüber der rechtlichen Situation vor dem Gesetzentwurf beziehen. Aus unserer Sicht werden Sonderstrafrechtsnormen für Banken und Versicherungen geschaffen. Fraglich ist, wo der Anlass für eine Verschärfung in Bezug auf die Versicherungswirtschaft liegt. In der Versicherungswirtschaft ist kein Fall bekannt geworden, der eine zusätzliche Strafbarkeitsnorm erfordern würde. Wir fragen uns also, warum die Versicherungswirtschaft einbezogen wird und andere Bereiche nicht.

Teilweise wurde das Aktiengesetz als besserer Träger solcher Vorschriften vorgeschlagen. Das lehne ich ebenfalls ab, weil dieser Vorschlag eigentlich mehr Probleme als Lösungen mit sich bringt. Ich möchte das an einzelnen Beispielen illustrieren. Der erste Aspekt betrifft die Frage, wie der Austausch des Führungspersonals im Falle einer Krisensituation abläuft, wenn wir solche Strafrechtsnormen, basierend auf den Mindestanforderungen an das Risikomanagement, schaffen. Woher bekommen Sie eine neue Führungsmannschaft? In einer solchen Krisensituation wird die Suche der BaFin oder der Bundesbank nach einem entsprechenden Managementteam substantiell erschwert.

Der zweite Aspekt betrifft die Frage, wie unter Solvency II zukünftig das Proportionalitätsprinzip gelebt werden kann. Dieses Prinzip wird aus unserer Sicht faktisch ad absurdum geführt. Die Strafnormen, die die Mindestanforderung an das Risikomanagement und den § 56a VAG begleiten, führen gerade bei kleinen VVaG – unser kleinstes Mitglied hat 12 Mitarbeiter – aber auch bei mittleren Unternehmen dazu, dass es erforderlich sein wird, die Mindestanforderung im Wege einer Maximalharmonisierung zu leben. Dann stellt sich die Frage, wie man das wieder in vernünftigem Maße für kleine und

mittlere Unternehmen abbaut. Da wird es sicher irgendwelche Absprachen mit der BaFin geben.

Zugleich stellt sich die nächste Frage. Macht sich die BaFin gleich mitverantwortlich für diese Tatbestände? Im Umweltrecht habe ich lernen müssen, gibt es entsprechende Beispiele, auch im Bereich der Aufsichtsbehörden, wo das schon diskutiert wird. Wie man damit umgeht, wird sich zeigen.

Eine weitere Frage ist dann, wie scharf oder erkennbar scharf sind eigentlich die Tatbestände, die hier eingeführt werden? Der Gesetzentwurf spricht von einer Gefährdung der dauerhaften Erfüllbarkeit von Versicherungsverträgen. Das ist ein Begriff, den wir so bisher im VAG nicht kennen, so dass wir uns als erstes die Frage stellen: Was ist eigentlich der Maßstab für diese dauerhafte Nichterfüllbarkeit? Sind das die IFRS? Ist das das HGB? Ist das die Insolvenzordnung? Ist das noch Solvency I? Ist das demnächst Solvency II? Parallel zu dem, was wir heute hier besprechen, findet auf europäischer Ebene ein Long-term guarantees assessment bezüglich der langfristigen Garantien, insbesondere bei der Lebensversicherung, statt. Die Volatilitäten, die wir dort sehen, sind doch sehr stark. Und damit stellt sich die Frage: Was ist eigentlich der Maßstab, wonach diese Norm in Zukunft erfüllt werden soll? Ist der Risikomanagementstandard, der dort angesetzt wird, ein deutscher, so wie wir ihn jetzt aus den MaRisk kennen, oder ist er ein europäischer, wie er demnächst von EIOPA gesetzt wird? Ist das dann die Level II-Gesetzgebung, wie sie im Wege der Delegated Acts von der EU-Kommission kommt? Sind das die Guidelines, die von EIOPA kommen, oder ist das das VAG bzw. die MaRisk auf untergesetzlicher Ebene? Wir haben also sechs unterschiedliche Normquellen, die in Frage kommen. Gepaart mit der Frage der Erfüllbarkeit kann man eine entsprechende Matrix aufbauen. Entsprechend viele Varianten kann man dann auch diskutieren, wo der Tatbestand erfüllt sein könnte oder nicht.

Zusätzlich haben wir, das hat der Kollege von der Kreditwirtschaft bereits ausgeführt, erhebliche Bedenken, was die Bestimmtheit und die Verfassungsmäßigkeit angeht. Dazu würde ich bitten, dass Herr Prof. Volk die nötigen Ausführungen tätigt.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Volk.

Sv Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Volk (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Danke schön. Das zentrale Bedenken, das zugleich strafrechtlich und verfassungsrechtlich relevant ist, richtet sich gegen die eben erwähnte Unbestimmtheit der Begriffe. Diese ist im Aufsichtsrecht gut zu gebrauchen, da Begriffe dort häufig wechseln und weich sein dürfen. Da kann man Soft-Law gebrauchen und in die Vorschriften gewissermaßen Floating Elements einfügen. Im Strafrecht ist dieses Vorgehen verpönt und

unproduktiv. Im Aufsichtsrecht ist man glücklich, wenn eine Zusammenarbeit mit den betroffenen Instituten funktioniert. In dem Moment, in dem Aufsichtsrecht in Strafrecht transformiert wird, das potentiell jedermann betrifft, wächst die Neigung, sich abzusichern und im Zweifel zu schweigen und nicht zu früh Beweise gegen sich selber zur Verfügung zu stellen. Wer kann Täter sein? Jedermann, sagt das Gesetz. Diese Aussage ist nicht haltbar. Die ausdrücklich gegebene Gesetzesbegründung, man müsse ressortübergreifend jeden Geschäftsleiter bedrohen, verstößt gegen verschiedene Grundprinzipien.

Erstens kann man für ein Unterlassen nur verantwortlich gemacht werden, wenn man eine Handlungsmöglichkeit hatte. Wer nicht schwimmen kann, muss nicht ins Wasser springen. Wer – neben den anderen Geschäftsleitern – durch seine Vorstandsaufgaben ausgelastet ist, wird vorbringen, dass er sich nicht zusätzlich noch um das Risikomanagement kümmern konnte.

Zweitens liegt ein Verstoß gegen gesellschaftsrechtliche und andere Grundregeln vor. Es ist richtig, dass der Bundesgerichtshof in einer Entscheidung gesagt hat, alle Geschäftsleiter seien gleichermaßen berufen. Es gelte das Prinzip der Gesamtverantwortung. Dieses Prinzip soll aber nur in einer Krisensituation gelten. Mit dem Gesetzentwurf soll hoffentlich nicht behauptet werden, dass eine permanente Krise herrsche, wenn man dabei ist, den Anforderungen ans Risikomanagement nachzukommen.

Drittens geht es um die Folge der Bestandsgefährdung oder der Gefährdung der dauernden Erfüllbarkeit. Hierfür ist eine Kausalität erforderlich, eine ursächliche Verknüpfung zwischen dem Fehlverhalten und der Folge. Aus der Tatsache, dass etwas passiert ist, kann geschlossen werden, dass offensichtlich nicht sichergestellt wurde, dass nichts passieren kann. Mit diesem Beweis des ersten Anscheins wird der Gegenseite die Beweislast zugeschoben, so dass diese nun erklären muss, dass die Bestandsgefährdung – ich konzentriere mich nur auf den einen Begriff – nicht auf vorhersehbare Sorgfaltsmängel zurückzuführen ist. Man müsste also den Gegenbeweis führen. Diese Beweislastumkehr ist auch mit strafrechtlichen Prinzipien nicht vereinbar.

Schließlich soll es genügen, dass Fahrlässigkeit zugrunde liegt. Das wäre eine Novum im Strafrecht. Wir haben im Wirtschaftsstrafrecht, übrigens von vielen als Sündenfall gebrandmarkte Gesetze, in denen eine gewisse Form der Fahrlässigkeit ausreicht – bei der Geldwäsche und beim Subventionsbetrug – aber eben nicht wie hier jede Fahrlässigkeit, sondern Leichtfertigkeit, eine sehr gesteigerte Form der Fahrlässigkeit. Eine Begründung, warum jede einfache Fahrlässigkeit ausreichen soll, sehe ich nicht. Das Problem verschärft sich, falls irgendwann einmal, von wem auch immer, eine Bestandsgefährdung festgestellt worden ist, die zurückgeführt werden muss auf ein Unterlassen, das viele Jahre in der

Vergangenheit liegt. Dann müsste z. B. der Vorstand von vor acht Jahren, als ganz andere Anforderungen galten als vor zwei, drei oder vier Jahren, verantwortlich gemacht werden für das Unterlassen, die nötigen Vorkehrungen getroffen zu haben.

Wir haben an anderer Stelle Vorschriften, in denen eine Ordnungswidrigkeit zur Straftat wird, wenn eine Folge eintritt. Die Konstruktion gibt es, z. B. im Wertpapierhandelsgesetz. Die Marktpreismanipulation ist eine Ordnungswidrigkeit, und wenn die Einwirkung auf den Marktpreis die Folge ist, dann ist es eine Straftat. Das kann man allerdings am nächsten Tag in den Charts ablesen. Wann hingegen nach der vorliegenden Regelung im Gesetzentwurf eine Bestandsgefährdung die Folge eines früher pflichtwidrigen Unterlassens sein soll, das ist schlicht nicht eingrenzbar, weshalb die Vorschrift letztlich auch noch gegen das Schuldprinzip verstoßen würde. Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Es folgt Herr Didier für den Deutschen Gewerkschaftsbund.

Sv Raoul Didier (Deutscher Gewerkschaftsbund): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank, Frau Kudla. Aus dem Arbeitsrecht kennen wir eine Reihe von Sanktionen, die für den einfachen Bankkaufmann in einer Bank oder für den einfachen Versicherungskaufmann in einer Versicherung drastischere Konsequenzen haben können als Sanktionen, die sich aus Strafrechtskatalogen ergeben. Das können im Extremfall der Verlust des Arbeitsplatzes und Schadensersatzansprüche sein. Damit kann Fehlverhalten sanktioniert werden, das lange vor einer irgendwie gearteten Institutsgefährdung eingetreten ist. Wir sind der Meinung, dass es recht und billig ist, in Art. 4 des Gesetzentwurfs beide Voraussetzungen, d. h. das Fehlverhalten und die Institutsgefährdung, zusammenzuführen, damit sich die Vorschrift strafrechtlich bewähren kann. Darüber hinaus sollte aber das Fehlverhalten an sich, d. h. der Verstoß gegen aufsichtsrechtliche Anforderungen, ein eigener Straftatbestand sein. Man könnte analog zur fahrlässigen Herbeiführung einer Bestandsgefährdung eine Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren anwenden. Man sollte natürlich nicht übertreiben. Dabei will ich es belassen. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin ist Frau Arndt-Brauer für die Fraktion der SPD.

Abg. Ingrid Arndt-Brauer (SPD): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an die BaFin und eine Frage an die Bundesbank. An die BaFin: Im Gesetzentwurf ist die Sanierung und Abwicklung von Banken geregelt. Mich interessiert, wie Sie den Umsetzungsbedarf bei den Instituten und die Mitwirkungspflichten bei der Abwicklung einschätzen. An die

Bundesbank: Wie wären die Konsequenzen, wenn wir jetzt im fünften Jahr der Krise dieses Gesetz schon am Anfang gehabt hätten?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Röseler hat das Wort für die BaFin.

Sv Raimund Röseler (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Beim Thema Sanierung und Abwicklung darf ich vielleicht noch etwas zur Größenordnung sagen. Es wurde angesprochen, dass dieses Gesetz nur die großen Institute betreffe. Hier betrifft es aber alle potentiell systemrelevanten Institute, also auch Institute, die sich deutlich unter der Schwelle der systemrelevanten Institute befinden. Da das Thema insgesamt sowohl für die Aufsicht als auch für die Institute sehr neu ist, müssen alle eine steile Lernkurve hinlegen. Die ganz großen, global systemrelevanten Institute müssen bis Mitte des Jahres etwas vorlegen. Bei den anderen systemrelevanten Instituten haben wir unsere Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen (MaSan) bereits in Kraft gesetzt. Die Institute werden bis Ende des Jahres etwas unternehmen, es ist aber nicht so, dass es eine perfekte Lösung gibt. Es muss sowohl seitens der Institute als auch unsererseits viel Arbeit investiert werden. Meiner Erfahrung nach verhalten sich die Institute sehr kooperativ und sind sehr gewillt mit uns zu arbeiten. Wir veranstalten individuelle Workshops mit den Instituten. Wir erwarten auch, dass die Institute diese Angebote nutzen, was aber auch geschieht. Ich sehe die Institute natürlich ganz stark in der Pflicht, uns alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die für dieses Thema notwendig sind, was ebenfalls geschieht. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Es folgt Herr Walch.

Sv Karlheinz Walch (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank für die Frage. Ich muss sagen, so schwer es ist, fünf Jahre in die Zukunft zu blicken, so schwer ist es auch, fünf Jahre in die Vergangenheit zu blicken. Es ist nicht leicht zu sagen, ob mit diesem Gesetzentwurf alles anders gewesen wäre. Die Sanierungs- und Abwicklungsplanung stellt einen notwendigen graduellen Fortschritt dar, um Banken Krisen besser lösen zu können. Es gibt aber weitere Elemente, die im Gesetzentwurf noch nicht enthalten sind, weil sie erst auf europäischer Ebene in der Richtlinie geregelt werden müssen, z. B. bestimmte Abwicklungsinstrumente. Wir haben in Deutschland unabhängig von den Bestimmungen zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung durch das Restrukturierungsgesetz letztlich schon ein Abwicklungsinstrument geschaffen. Daher steht die Sanierungs- und Abwicklungsplanung in einem engen Kontext mit den Befugnissen der BaFin aus § 48 KWG.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion der FDP ist Herr Sänger.

Abg. Björn Sängler (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte an das anknüpfen, was Herr Dr. Wehling hinsichtlich der Strafbarkeit ausgeführt hat und dazu die Meinung von BaFin und Bundesbank hören. Sie haben sich über diesen Komplex sicherlich Gedanken gemacht, insbesondere hinsichtlich der technischen Umsetzung, da es hier stark auf den Dialog zwischen Aufsicht und Geschäftsführung der Bank ankommt. Dazu und vor dem Hintergrund der Fragen, die Herr Dr. Wehling aufgeworfen hat, würde mich Ihre Meinung interessieren.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Röseler hat das Wort für die BaFin.

Sv Raimund Röseler (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Der Komplex der Strafbarkeit ist nicht komplett neu. Bisher haben wir die MaRisk, die eigentlich inhaltlich gleich laufen. Durch den Gesetzentwurf werden diese Regelungen aber auf Gesetzesebene gehoben. Die Anforderungen sind also nicht neu, sondern die Konsequenzen, die sich ergeben, wenn man die Anforderungen nicht befolgt. Das sehe ich zwiespältig. Einerseits könnte der Dialog zwischen Instituten und Vorständen auf der einen Seite und uns auf der anderen Seite eingeschränkt werden. Ich bin aber optimistisch, dass es uns gelingt, das zu verhindern. Andererseits habe ich in den letzten Jahren viele Vorstände kennengelernt, von denen ich sagen würde, dass sie zumindest leichtfertig ihre Bank gegen die Wand gefahren haben und mit guten Abfindungen ausgeschieden sind. Das finde ich als Steuerzahler wie auch als Aufseher unbefriedigend. Ich habe die Hoffnung, dass der Dialog nicht leidet und dass wir auch beim Thema Proportionalität mit Augenmaß die Anforderungen definieren können. Weiterhin erhoffe ich mir, dass dadurch, dass diese Regelungen auf Gesetzesebene gehoben werden, mehr Druck aufkommt, die Anforderungen zu erfüllen. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es folgt die Bundesbank, Herr Walch, bitte.

Sv Karlheinz Walch (Deutsche Bundesbank): Die Bundesbank hat nichts dagegen, dass die Bestimmungen der MaRisk künftig auch im KWG als Sicherstellungspflichten für die Geschäftsleiter dargestellt sind. Wir haben allerdings Bedenken gegen die Einführung des neuen Straftatbestandes. Wir befürchten, dass die Institute bei gleichbleibendem Personalaufwand stärkeres Augenmaß darauf verwenden, ihr Bemühen um ein angemessenes Risikomanagement zu dokumentieren als auf die tatsächliche Qualität des Risikomanagements. Dadurch wird die Unterscheidung zwischen nicht ausreichenden und qualitativ angemessenen Risikomanagementstrukturen für die Aufsicht eigentlich nur erschwert.

Wir haben auch Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit des strafrechtlich relevanten Verhaltens und glauben, dass die erforderliche Kausalität zwischen Pflichtverletzung und Bestandsgefährdung im Einzelfall nur schwer zu beweisen sein wird. Dadurch, dass die Marktmechanismen erst zeitlich verzögert eingreifen, wird ein solcher Beweis, wenn überhaupt, nur schwer zu führen sein. Insofern steht auch die praktische Relevanz dieses Straftatbestandes in Frage.

Wir fragen uns, ob das Strafmaß verhältnismäßig ist, da für den Geschäftsleiterverstoß gegen Sicherstellungspflichten das selbe Strafmaß vorgesehen ist, wie für das Betreiben unerlaubter Bankgeschäfte nach § 54 Abs. 1 KWG, nämlich fünf Jahre Freiheitsstrafe bei vorsätzlicher Durchführung.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Fraktion der CDU/CSU fragt Herr Kollege Brinkhaus.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Bleiben wir bei Art. 3 des Gesetzentwurfs. Die Frage geht an die Deutsche Kreditwirtschaft und an den GDV. Sie sind Experten für Banken- und Versicherungsgeschäfte und wir als Politiker sind wir Experten für die Menschen im Wahlkreis, zumindest wenn wir Wahlkreisabgeordnete sind. Die Menschen im Wahlkreis verstehen das nicht. Wenn ein LKW-Fahrer zu schnell fährt, wird er bestraft. Wenn ein Zugführer fahrlässig irgendetwas überfährt, dann gibt es ein strafrechtliches Verfahren. Ich könnte das auf verschiedene andere Berufsgruppen ausweiten. Ich habe Ihre Bedenken in ihren Stellungnahmen wohl vernommen und würde den Ball gerne zurückspielen. Was soll ich den Menschen in ihren Stellungnahmen meinem Wahlkreis antworten? Dass es gut und richtig ist, dass jemand, der eine Bank oder eine Versicherung gegen die Wand fährt, der dafür verantwortlich ist, dass wir im SoFFin dreistellige Milliardenbeträge einsetzen müssen, was maßgeblich dazu beiträgt, dass die Volkswirtschaft eine signifikante Rezession hat, auch noch eine Abfindung erhält. Und ich muss ganz ehrlich sagen, ich bin auch ein bisschen enttäuscht. Das Problem ist seit drei oder vier Jahren bekannt und Sie tun so, als ob kein Handlungsbedarf bestünde, sowohl bei der Versicherungs- als auch bei der Kreditwirtschaft.

Das ist eine schwierige Geschichte. Ich muss Ihnen sagen, dass wenn Sie keinen besseren Vorschlag anbieten, Sie genau das bekommen, was im Gesetzentwurf vorgesehen ist. Nur zu bekunden, das alles schrecklich und schlimm ist und irgendwelche Professoren aufzufahren, hilft nicht weiter. Wir brauchen eine Antwort. Eine solche haben Sie bisher nicht gegeben. Ich bin gespannt, wie Ihre Antwort lautet, damit die entsprechenden Mechanismen, die ich gerade geschildert habe, so nicht mehr eintreten.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Deutsche Kreditwirtschaft hat Herr Dr. Schackmann-Fallis das Wort.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Was die Inhalte der neuen Strafvorschriften in Art. 3 des Gesetzentwurfs angeht, kann ich mich, wenn Sie EIOPA durch ESMA und EBA auswechseln, vollumfänglich den Ausführungen meines Kollegen vom GDV anschließen. Strafvorschriften sind etwas anderes als die Umsetzung der MaRisk in der zweiten Säule von Basel II im Rahmen des qualitativen Überprüfungsprozesses durch die BaFin. Regeln, die Personen bzw. bestimmte Handlungen unter Strafe stellen, sollten hinreichend präzise sein. Wenn sie mit dieser hinreichenden Präzision jemandem sanktionsbewährtes Verhalten nachweisen können, ist dagegen auch nichts einzuwenden. Das gilt aber nicht für die Regeln, die sich in ihrem Gesetzentwurf wiederfinden. Die Regeln des § 54a KWG sind zu unbestimmt. Das gilt sowohl für den Pflichtenkatalog als auch für die Anknüpfung an die Definition der Bestandsgefährdung. Der Pflichtenkatalog enthält eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe. Ich kann mir nicht vorstellen, dass wir ins Strafrecht Willkür auf Grundlage dieser unbestimmten Rechtsbegriffe einfließen lassen wollen.

Ebenso ist die Anknüpfung an die Definition der Bestandsgefährdung in § 48b Abs. 1 KWG problematisch, da die dort aufgeführten Kriterien die Bestandsgefährdung nur vermuten und keine klaren Hinweise darauf geben, wann eine bestimmte Person zu welchem Zeitpunkt diese Bestandsgefährdung herbeigeführt hat. Deshalb sind die neuen Regeln zur Strafbarkeit im Risikomanagement schlicht nicht praxistauglich. Ich glaube, darauf kommt es an. Bisher ist es so, dass wir ungeachtet der Gesamtverantwortung der Geschäftsleitung bestimmte Ressortzuständigkeiten schaffen können, die zu abgestimmten Sorgfaltspflichten führen. Nun soll diese Organisationsfreiheit der Institute eingeschränkt werden. Auch ist unklar, wie sich die undifferenzierte Verantwortung aller Geschäftsleiter für das Risikomanagement mit der vorgeschriebenen Funktionstrennung vereinbaren lässt. Die Konsequenz könnte sein, dass sie jemanden für etwas bestrafen, das er gar nicht begangen oder zu verantworten hat. Das kann nicht gewollt sein. Und das muten wir auch niemandem in Ihrem Wahlkreis zu.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Ich bin gespannt auf den GDV, Herr Dr. Wehling, bitte.

Sv Dr. Axel Wehling (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Herr Brinkhaus, Sie stellen wie immer schwierige Fragen. Bei allem Verständnis für Ihre Aussage, dass man einen Ladendieb, den man zehn Mal erwischt hat, wegschließt. Was macht man mit dem Finanzmanager, der entsprechend seine Firma gegen die Wand fährt. Zunächst ist festzustellen, dass wir über eine Verlagerung von Kompetenzen von der BaFin hin zu den

Unternehmen sprechen. Bei den offenen Tatbeständen, wie im vorliegenden Fall, ist das weiterhin extrem schwierig zu bewerkstelligen, weil man in der Tat nicht weiß, wofür welcher Straftatbestand geschaffen werden soll. Was der Kollege von der BaFin darzustellen versucht hat, ist, dass sie auch weiterhin einen Dialog pflegen müssen. Wenn sie konkrete Hinweise von der BaFin erhalten, wie sie ihr Risikomanagement konkret hätten organisieren müssen, wird man auf diese Weise irgendwo eine Konkretisierung der Tatbestände erreichen können. Aber es wird nicht gelingen, diese Konkretisierung in ein generell abstraktes Regelwerk aus sechs oder sieben verschiedenen Ebenen von der EU-Kommission über EIOPA und BaFin irgendwo einzubauen. Das wird nur gelingen, wenn sie Ross und Reiter nennen, wo konkret der Ansatzpunkt ist. Ich glaube, Herr Volk hat auch noch eine Idee.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Aber bitte eine kurze Idee...

Sv Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Volk (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Ich wollte nur eine Argumentationshilfe für seinen Wahlkreis geben. Der Lokführer sieht ein rotes Licht und ignoriert es. Wenn Sie die Signale abbauen und dem Lokführer analog zu unserem Gesetz sagen, unterlasse nichts, das sicherstellt, dass du gut ankommst, dann fährt der Lokführer auf Sicht mit Tempo 5 und genauso würde es die Wirtschaft tun.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin für die Fraktion der SPD ist Frau Sawade.

Abg. Annette Sawade (SPD): Ich habe zwei allgemeine Fragen an die Verbraucherzentrale und hoffe auf konkrete Antworten. Erste Frage: Welcher Effekt des Gesetzes ist für die Verbraucher besonders wichtig? Zweite Frage: Welcher Elemente bedarf es aus Ihrer Sicht noch, damit dieses Gesetz die Verbraucherinteressen besser schützt? Ich glaube, es ist ganz wichtig, dass wir die Antworten auf diese Fragen, auch im Hinblick auf die Menschen in den Wahlkreisen, deutlich formulieren. Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Pauli hat das Wort für die Verbraucherzentralen.

Sv Frank-Christian Pauli (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.): Vielen Dank. Ein wesentlicher Aspekt ist es zu verhindern, dass die Allgemeinheit die Lasten trägt, die entstehen, wenn Institute an die Wand gefahren werden. Dazu gehört auch die Frage einer Bestrafung der Verantwortlichen.

Es ist ganz entscheidend, dass mit diesem Gesetz angestrebt wird, die Funktionsfähigkeit der Bankdienstleistung zu schützen, aber nicht notwendigerweise ein bestimmtes Institut. Für den Verbraucher ist an dieser Entscheidung besonders bedeutend zu sehen, was passiert,

wenn die nächste Bank in Schwierigkeiten gerät und welche Alternative es dann zu einer Stützung des ganzen Instituts gibt. Es gibt das Restrukturierungsgesetz, das noch nicht komplett fertiggestellt ist. Über einige Maßnahmen muss noch auf europäischer Ebene gesprochen werden. Aber im Prinzip ist vorgesehen, dass der Kernbereich der Finanzdienstleistungen, der dem Geschäftsbankenbereich zugeordnet wird (der Zahlungsverkehr, das Kontogeschäft, das Spargeschäft, das Kreditgeschäft) für den Verbraucher und natürlich auch für Institutionen, die für den Verbraucher sonst am Markt wichtig sind, störungsfrei erhalten bleibt.

Es ist wichtig, dass man saubere Trennkriterien schafft, um in der konkreten Situation auch tatsächlich eine kurzfristige Trennung vornehmen zu können. Das bedeutet, dass sich die Finanzaufsicht im Prinzip auf eine neue Aufgabe einstellen muss. Sie muss nicht nur die Stabilität der Institute überwachen, sondern auch die grundsätzliche Abwicklungsfähigkeit von Instituten sicherstellen. Hier sehen wir noch Baustellen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Gesetzentwurf momentan alles nur mit Blick auf die Abwicklungsfähigkeit großer, systemrelevanter Institute ausgestaltet ist.

Schauen Sie sich § 47d und § 47e des Gesetzentwurfs an. In § 47d gibt es einen Absatz, der auf die Frage Bezug nimmt, ob das tägliche Bankgeschäft störungsfrei aus den Instituten herausgenommen werden kann. Das muss natürlich möglich sein. § 47e des Gesetzentwurfs regelt die Befugnisse der BaFin für den Fall, dass ein Institut nicht abwicklungsfähig ist. Im Moment beschränkt sich diese Vorschrift aber nur auf Handlungsmöglichkeiten gegenüber systemrelevanten Instituten. Es müsste eine Ausweitung auf alle Institute stattfinden. Es ist ein wichtiges Ziel herauszufinden, worin die Abwicklungshindernisse einer Bank bestehen und wie man diese beseitigen kann, so dass die Institute im Krisenfall mit dem geringstmöglichen Allgemeinschaden sauber abgewickelt werden können. Wenn man den Wählerinnen und Wählern, den Verbraucherinnen und Verbrauchern, den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern zeigt, dass es künftig andere Reaktionsmöglichkeiten gibt, dann muss es völlig anders bewertet werden, wenn ein Institut doch gestützt werden muss. Das, was die öffentliche Hand noch stützen müsste, ist dann wirklich auf das zu beschränken, was von erheblichem öffentlichen Interesse ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich natürlich wieder die Frage, wie man bestimmte Bereiche sauber trennt. Nach § 1a KWG werden im Handelsbuch und Bankbuch schon heute bestimmte Bereiche getrennt. Im Gesetz wird aber erstaunlicherweise überhaupt nicht an diese Unterscheidungskriterien angeknüpft. Man muss bestimmen, welches die Elemente sind, die aus einer Bank herauszunehmen sind, wenn die restliche Bank zugrunde geht. Thierry Philipponnat hat schon angesprochen, dass es wesentliche Unterschiede in den Geschäftsmodellen gibt, was das Investmentbanking bzw. was auch den Eigenhandel im

Verhältnis zu den eigentlichen Geschäftsbankengeschäften angeht. Es macht einen wesentlichen Unterschied, welcher Teil einer Bank zusammenbricht. Es sind diejenigen Kernbereiche zu stabilisieren, die im Interesse des Verbraucherschutzes liegen. Vielleicht wäre es etwas leichter, sich die Frage zu stellen, was wir im Zweifelsfall retten wollen, was das wichtige Kerngeschäft der Geschäftsbank ist und zu definieren, was bewahrt werden sollte, anstatt zu definieren, was das gefährliche Geschäft ist, das die hohen Risiken bei den Instituten schafft. Es gilt das zu sichern, was täglich verfügbar sein und funktionieren muss.

Die Wichtigkeit der Einlagensicherung ist angesprochen worden. Das ist ein wechselseitiger Sicherheitsmechanismus für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Es ist aber auch ein Sicherungsmechanismus für die Banken, dass in einer Krisensituation signalisiert wird, dass es eine Absicherung gibt, wenn ein Institut ökonomische Schwierigkeiten bekommt und abgewickelt werden muss. So dass es im Prinzip kein Geheimnis ist, was dann passiert, sondern dass es eine Normalität bekommt. Diese Dinge sind im Gesetzentwurf nur als eine Idee enthalten, aber leider fehlen bezüglich der Ausführung viele Details.

Wir haben Bedenken, dass die Finanzaufsicht die mit dem Gesetzentwurf angestrebten Ziele mit Hilfe der vorgesehenen Regelungen tatsächlich umsetzen kann. Das betrifft auch die Frage, wer die Trennung definieren soll. Nach dem Entwurf des § 64q Abs. 2 KWG soll es den Instituten obliegen, mit einer eigenen Risikoanalyse zu ermitteln, welche Geschäfte konkret außerhalb eines Finanzhandelshauses verboten sind. Wir sind dagegen der Meinung, die Aufsicht muss das aus der Perspektive einschätzen, welche Teile schützenswert sind und welche nicht. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Nächster Fragesteller ist für die Fraktion der CDU/CSU Herr Brinkhaus.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Nochmal eine Frage an die Deutsche Kreditwirtschaft: Ich habe die Ausführungen vernommen, warum das alles schwierig ist. Jetzt ist es hin und wieder auch schon einmal vorgekommen, dass wir Formulierungshilfen aus der Branche bekommen. Unter dem Gesichtspunkt, dass wir eine Strafbarkeit herstellen müssen für die Menschen in unseren Wahlkreisen und ich glaube auch aus Gründen des allgemeinen Rechtsverständnisses in diesem Land: Welche Formulierung würden Sie uns denn dann empfehlen, die dazu führt, dass wir nicht wieder in der Situation sind, dass ein Laden gegen die Wand gefahren wird, der Bund für dreistellige Milliardenbeträge haften muss und dass die Vorstände uns dann noch verklagen, wenn sie keine Abfindung kriegen? Was wäre Ihr konkreter Vorschlag? Ich habe immer noch keine Lösung für das Problem, und das ist im Grunde genommen die Geschichte, die wir hinkriegen müssen.

Die zweite Frage geht an den BDI, an Herrn Kudiß. Es geht darum, dass uns immer wieder gesagt wird, auch heute hier in der Anhörung: „In diesem oder jenem Land wird das so gemacht, warum übernehmt ihr das nicht?“ Können Sie einfach einmal darstellen, wie unterschiedlich die Finanzierungsstruktur der Realwirtschaft hier in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern ist? Soweit ich das gelesen habe, haben wir eine sehr starke Hausbankenfinanzierung und eine geringere Kapitalmarktfinanzierung. Was bedeutet das gegebenenfalls für dieses Gesetz?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Deutsche Kreditwirtschaft Herr Dr. Schackmann-Fallis, bitte.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Im Hinblick auf die von Herrn Abg. Brinkhaus geforderte Definition verweise ich darauf, dass vor den Gerichten einige Verfahren laufen, die noch nicht abgeschlossen sind. Ich erwarte mir von diesen Verfahren, dass dann dort möglicherweise Kriterien festgelegt werden, die für sie auch eine Rolle spielen. Ich glaube, entscheidend ist, dass die aufsichtliche Tätigkeit bzw. Prüfung, die die Einhaltung der Anforderungen an das Risikomanagement und damit auch im Hinblick auf die Bestandsgefährdung überwacht, den Geschäftsleitern Sicherheit geben können, dass sie allen ihren Pflichten nachgekommen sind. Möglicherweise müssten sie das so ausgestalten – aber da kann ich Ihnen jetzt keine konkrete Formulierungshilfe geben, das ist auch nicht unsere Aufgabe –, dass eine Geschäftsleitung nach einer erfolgreich absolvierten Prüfung durch die Aufsichtsbehörde davon ausgehen kann, dass sie die von ihnen strafbewehrten Pflichten im Beurteilungszeitraum erfüllt hat.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für den BDI hat das Wort Herr Kudiß.

Sv Dr. Reinhard Kudiß (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Recht herzlichen Dank. Wenn man sich die Frage stellt, wie die Finanzierung bzw. die Konsequenzen für die Finanzierung wären angesichts der doch unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen in den einzelnen Ländern, dann muss man sich zunächst auch die Betriebsgrößenstrukturen anschauen. Wir haben in Deutschland eine sehr lebendige Industriestruktur mit ca. 25 Prozent, die ist in anderen Ländern, in Großbritannien oder auch in Italien und Spanien, deutlich geringer. Wir haben etwa 100 000 Industrieunternehmen. Reifere Mittelständler – etwa Zulieferer für die Automobilindustrie – benötigen zunehmend Auslandsfinanzierungen und haben dadurch einen ganz anderen Anspruch als lediglich den „Kredit von der Stange“. Das hat natürlich Einfluss auf die Konsequenz, wie ein solches Gesetz wirkt, denn wir sind hier an der Nahtstelle zum Investmentbanking. Wir wollen hier kein plummes Investmentbanking-Bashing betreiben – aber es ist klar, es sind bestimmte Transaktionen aus dem Investmentbanking, spekulatives Investmentbanking, die mit dem

Gesetzentwurf angesprochen sind. Die Unternehmen, die in Deutschland diese Finanzdienstleistungen nachfragen, gibt es in anderen Ländern nicht in diesem Maße. Und alle stehen in sehr lebendigem Wettbewerb miteinander. Keiner hat etwas zu verschenken, so dass wir den Deutschen Bundestag bitten, Gesetze für Deutschlands Industrie und Wirtschaft zu machen. Natürlich ignorieren wir auch die im Zusammenhang damit stehenden Risiken nicht. Aber die Konsequenzen resultieren aus der Bedeutung, die solche Unternehmen in Deutschland haben, die bestimmte Dienstleistungen nachfragen.

Es ist klar, dass die Finanzierung deutscher Unternehmen sehr stark über Banken funktioniert, das ist nicht unbedingt intelligent, aber wir bewegen uns. Wir bewegen uns in Richtung einer stärkeren Kapitalmarktfinanzierung. Man muss das Gesetz in einer dynamischen Perspektive sehen: Was bedeutet das vielleicht in fünf bis in zehn Jahren? Jeder weiß, welche indirekten und direkten Kapitalmarkttransaktionen dabei eine Rolle spielen, für die wir die Banken mit anderen Dienstleistungen brauchen. Wir müssen uns immer wieder die Frage stellen, welche Unternehmen der Realwirtschaft wir vor uns haben. Wir müssen das Problem der systemischen Risiken lösen, das ist klar, aber wir müssen sehen, dass wir die Nebenwirkungen, wenn sie erheblich sind, in diese Überlegungen mit einbeziehen bei der Konkretisierung des Gesetzes. Herzlichen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Für die Fraktion DIE LINKE. hat das Wort Herr Pitterle.

Abg. Richard Pitterle (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Ich habe noch einmal eine Frage an Herrn Prof. Huber. Herr Huber, Sie haben in Ihrer Stellungnahme bemerkt, wie wichtig eine Abschirmung des Zahlungsverkehrs von den Risiken des Kredit- und Investmentbankings ist, auch vor dem Hintergrund der jüngsten Ereignisse in Zypern. Sie nennen in diesem Zusammenhang den Fall Full-reserve Ansatz nach Irving-Fisher und die darauf aufbauenden Ansätze. Könnten Sie bitte genauer erläutern, was sich dahinter verbirgt und wie sich damit der Zahlungsverkehr von den Risiken im Kredit- und Investmentbanking abschirmen lässt?

Eine zweite Frage habe ich an Herrn Didier vom Deutschen Gewerkschaftsbund. Systemrelevante Banken sollen laut vorliegendem Gesetzentwurf nun verpflichtet werden, Sanierungspläne für einen etwaigen Krisenfall vorzuhalten. Das Restrukturierungsgesetz sieht die Abwicklung von Banken nur als ultima ratio an, d. h. als letztes verfügbares Mittel, wenn eine Sanierung aussichtslos erscheint. Halten Sie das Vorhaben Banken zunächst durch Sanierung retten zu wollen für sinnvoll und durchführbar?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Huber hat das Wort.

Sv Prof. Dr. Joseph Huber (Martin-Luther-Universität): Zur Frage der Abschirmung des Zahlungsverkehrs: Mir blieb diese Metapher von Herrn Volk mit der roten Ampel hängen, was es für Folgen beim Lokführer hat, wenn die nicht vorhanden ist. Das hat bei mir spontan die Reaktion ausgelöst: Da gehört eine rote Ampel hin! Ich sehe diese nach wie vor in der relativen Volumenbegrenzung der Bankbilanzen, differenziert nach Sparten. Um bei dieser Metapher sozusagen zu bleiben: Es gibt keinen Universalzug. Egal, ob mit oder ohne rote Ampel: Es gibt nicht nur einen Zug, in dem gleichzeitig Gefahrguttransport, Gütertransport, Hochgeschwindigkeitspersonenverkehr und normaler Massenpersonenverkehr abgewickelt werden, sondern für alles gibt es einen unterschiedlichen Zug. Das ist eigentlich die Grundidee eines Trennbankenansatzes. Das ist in dem vorliegenden Entwurf nur vorhanden im Hinblick auf die Ausgliederung des Eigengeschäftes der Banken.

Nun ist es aber so, dass ein Element einer Trennbankenordnung, das hier bisher gar nicht berücksichtigt worden ist, die Abtrennung des Zahlungsverkehrs wäre. Warum? Wann besteht die Gefahr eines Bank Runs? Sie besteht, wenn die Gefahr besteht, dass der Zahlungsverkehr zusammenbricht. Das ist der entscheidende Punkt. Wenn wir eine Bankenkrise haben, kommt es vielleicht zu Panikverkäufen bestimmter Klassen von Wertpapieren. Es kann auch dazu kommen, dass die Leute versuchen, bei Fälligkeit aus ihren Anlagen heraus zu kommen, aber nicht vorzeitig. Es gibt nur ein Verfahren, um Bank Runs wirklich zu verhindern. Das ist nicht die Einlagensicherung, die kann bei systemischen Krisen nicht funktionieren. Es ist vielmehr die Abschirmung des Zahlungsverkehrs. Deswegen spielte das in der ursprünglichen Diskussion zur Trennbankenordnung in den 1930er Jahren durchaus eine bedeutendere Rolle. Der Gedanke wurde damals von Irving Fisher eingebracht, später dann in den 1940-1950er Jahren von Milton Friedman. Später tauchte das Prinzip in den Arbeiten des französischen Nobelpreisträgers Maurice Allais bis in die 1980er Jahre auf. Es wurde übrigens auch in den 1970er Jahren von dem damaligen Mitglied im Direktorium der Bundesbank, Herrn Rolf Gocht, in die Diskussion gebracht. Es wurde dann aber nicht weiter diskutiert.

Ich glaube, dass gerade die Vorkommnisse in Zypern sehr deutlich gezeigt haben, wie wichtig eine Abtrennung des Zahlungsverkehrs wäre und wie viel Ruhe es im Krisenfall brächte, wenn klar ist, dass die liquiden Guthaben bei Banken absolut sicher sind. Da kann nichts geschehen. Es kann sein, dass ich ein paar Prozent von meinem Termingeld verliere, aber was ich auf dem Girokonto habe, das ist absolut sicheres Geld, wie Bargeld in der Brieftasche. Das ist das Grundprinzip der Abtrennung des Zahlungsverkehrs, und das würde sehr viel Unsicherheit und Panikstimmung usw. schon einmal von vornherein herausnehmen. Es würde immens zur Stabilität beitragen.

Und nun zur technischen Frage, wie man das macht: Das kann und will ich hier natürlich nicht ausführen. Es gibt mehrere Möglichkeiten, das zu tun. Rolf Gocht hatte die Vorstellung, dass man den Zahlungsverkehr generell dem Postscheckamt überträgt. Damals wurde ein Großteil des Zahlungsverkehrs in Deutschland über das Postscheckamt abgewickelt. Das gibt es nicht mehr und wäre auch ein bisschen zentralistisch. Man kann wirklich dezentrale individuelle Lösungen finden. Ich glaube, ein wesentliches Prinzip ist allerdings, dass das, was heute Girokonten sind, nicht mehr Teil der Bankbilanzen sein kann. Das muss gesondert geführt werden. So wie Wertpapierdepots für Kunden müssten auch die Geldkonten für Kunden gesondert geführt werden. Das würde de facto bedeuten, dass das heutige Giralgeld sofort oder in verschiedenen Schritten zu so genanntem Vollgeld wird, d. h. zu einem unbegrenzt gültigen gesetzlichen Zahlungsmittel und nicht mehr zu einem risikobehaftetem Bankengeld. Es würde dann entweder gleich oder im Laufe von Jahren und Jahrzehnten von der Zentralbank kommen.

Ein letzter Satz: Diese Idee ist nichts Unerhörtes, das hat es in der jüngsten Geldgeschichte gegeben. Man hat es nur vergessen. Beginnend in den 1840er Jahren mit dem britischen Bank Charter Act bis zum Jahr 1907/1909 in Deutschland hat man in verschiedenen Schritten die Privatbanknoten ausgeschleust und hat dafür an die Stelle das Banknotenmonopol der Zentralbank gesetzt, so wie wir es heute noch haben. Man hat nur das Giralgeld vergessen. Und wir haben dieselbe Problematik, die man im 19. Jahrhundert mit den Banknoten hatte, heute mit dem Giralgeld. Ich denke, im Sinne einer weitergehenden Modernisierung bzw. der strukturellen Weiterentwicklung des Geldwesens, ist das ein Schritt, der sowieso früher oder später kommen wird, und er würde auch in diesen Entwurf eigentlich hineingehören. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Herr Didier hat das Wort.

Sv Raoul Didier (Deutscher Gewerkschaftsbund): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank, Herr Abgeordneter für die Frage. Sie sprechen unsere Position zum Reorganisationsverfahren an, zur Planung, die das Ganze ergänzen, verstärken und verbessern soll. Grundsätzlich finden wir es gut, alle denkbaren Szenarien, die zur Schieflage bei einem Kreditinstitut führen können, durchzuexerzieren. Zweifel haben wir als Gewerkschaften aber, was die Durchführbarkeit einer geordneten Abwicklung angeht. Wir haben immer noch die Zweifel von Insolvenzrechtsexperten im Ohr, die auch zur Anhörung des Finanzausschusses im Jahre 2010, als das Reorganisationsverfahren geschaffen wurde, zu hören waren und die für unsere Begriffe bisher aber weitgehend unbeachtet geblieben sind. Das ist insofern wichtig, weil in der Regulierung der Finanzmärkte infolge der Finanzkrise diese Vorstellung einer geordneten Abwicklung ein ganz zentraler Baustein ist, wenn nicht der wichtigste Baustein der Regulierung in Deutschland. Wenn aber die Zweifel

an der Durchführbarkeit einer geordneten Abwicklung nach wie vor nicht ausgeräumt sind, – ich weiß auch aus einem persönlichen Gespräch mit Insolvenzverwaltern, dass sie Zweifel haben, dass das so funktioniert, wie man sich das wünscht – dann muss natürlich auch die Frage gestellt werden, ob es dazu Alternativen gibt.

Ich denke, es wird über kurz oder lang nichts daran vorbeiführen, sich weiter mit der too-big-to-fail-Frage auseinanderzusetzen, so dass eine Erpressbarkeit gar nicht mehr möglich ist. Der Vertreter von Finance Watch hatte vorhin ausgeführt, dass auch sehr kleine Institute systemgefährdend sein können. Ich denke, eine Möglichkeit könnte das Institutssicherungssystem sein, wie wir das aus dem genossenschaftlichen und aus dem öffentlichen Sparkassensektor kennen. Es wäre durchaus einmal überlegenswert, inwieweit man die private Bankensäule auf gesetzlicher Grundlage in einen gegenseitigen Haftungsverbund – ich sage es einmal – zwingen könnte. Das wird sicherlich nicht soweit gehen können, dass der Sturz der Deutschen Bank von einem solchen System aufgefangen werden könnte, aber es sollte doch möglich sein, die private Bankensäule dazu zu veranlassen zu quantifizieren, inwieweit sie in der Lage ist, ihre eigenen Institute auffangen zu können.

Wir hatten bei den Krisenwochenenden im Jahre 2007/2008, als vor allem IKB und HRE aufgefangen werden mussten, doch die Situation, dass an diesen Wochenenden von staatlicher Seite offensichtlich nicht quantifiziert werden konnte – wie Herr Ackermann das seinerzeit auch vor dem Untersuchungsausschuss sagte –, in welchem Umfang die privaten Banken tatsächlich in der Lage gewesen sind, ihren Teil zu leisten. Man war im Prinzip auf Gedeih und Verderb auf das Vertrauen in die Aussage angewiesen, dass man nur bis zu einem gewissen Betrag etwas dazu beisteuern kann, und darüber hinaus ginge nichts mehr. Wenn wir mit einem Institutssicherungssystem die Möglichkeit schaffen würden, permanent überwachen zu können, wie weit eine Tragfähigkeit gegeben ist, dann hätten wir zumindest von unten her, was die Größe der Institute angeht, schon einmal bis zu einer gewissen Grenze gewährleistet, dass man mit einer relativen Sicherheit des Bankensystems rechnen kann. Auf der anderen Seite kann ein Trennbankensystem unter Umständen einen Beitrag dazu leisten, das Risiko auch von oben her zu begrenzen.

Wir haben in unserer Stellungnahme versucht, an Erfahrungen und an bestehenden Systemen anzuknüpfen. Und eine Erfahrung war der Schwellenwert im Fall der IKB, die seinerzeit von der Regierung als systemrelevant eingestuft wurde. Wenn die private Säule einerseits sagt, „die IKB war aber für uns schon zu groß“ – es gab damals einen gewissen Gelehrtenstreit, ob die IKB systemrelevant ist oder nicht – dann müsste man auf jeden Fall auf der anderen Seite so konsequent sein und das Trennbankensystem bis zu einer solchen Größe herunter vorschreiben.

Ich glaube, insgesamt sollten wir uns von der Vorstellung verabschieden, dass wir uns in einem vollautomatischen Mess- und Regelsystem befinden, in dem man ausschließlich auf quantitative Größen Bezug nimmt. Natürlich kann eine solche Regulierung nur dann sinnvoll sein und funktionieren, wenn wir in der Gesamtschau der Finanzaufsicht auch die Möglichkeit geben, auf die Probleme zu reagieren. Eine weitere Lehre in diesem Zusammenhang wäre natürlich – was für die Versicherungswirtschaft, nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz seit Jahr und Tag gilt – dass die Aufsicht einem Institut untersagen kann, ein anderes Institut, das nicht ihrer Aufsicht untersteht, aufzukaufen. Warum sollte das, was für die Versicherungswirtschaft möglich ist, nicht für die Kreditwirtschaft möglich sein? Dafür wollte ich werben, dass wir das, was im VAG schon drinsteht mit einer adäquaten Regelung auch im KWG durchführen. Da wären wir mit bestehenden, bekannten Institutionen und Regularien ein großes Stück weiter als uns nur abstrakt über ein Trennbankensystem zu unterhalten. Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Wir sind am Ende der vereinbarten Zeit angekommen. Ich danke allen Experten, die den Weg zu uns gefunden haben, besonders denjenigen, die einen sehr weiten Weg hatten und schließe hiermit die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 15.58 Uhr

Dr. Birgit Reinemund, MdB

Vorsitzende