

Effektive Krisenintervention bei in Schieflage geratenen Kreditinstituten

Bundesjustizministerin Brigitte Zypries hat am 26. August 2009 - gemeinsam mit Bundesfinanzminister Peer Steinbrück - Regelungsvorschläge zur Krisenbewältigung bei systemrelevanten Kreditinstituten vorgestellt.

"Mit unserem Vorschlag wollen wir den Risiken noch besser begegnen, die vom drohenden Zusammenbruch eines systemrelevanten Kreditinstituts für die Stabilität des gesamten Finanzsystems und der Gesamtwirtschaft ausgehen. Wir schlagen effektive und praxistaugliche Lösungen für die Sanierung solcher Unternehmen vor. Gleichzeitig stellen wir sicher, dass der Staat im Krisenfall handlungsfähig bleibt. Wir haben dafür Mechanismen gewählt, die außerhalb des gewöhnlichen Insolvenzverfahrens und zugleich unterhalb der Schwelle der Enteignung liegen. Leitgedanke dabei ist, jenen Bankvorständen, die die Krise ihres Unternehmens frühzeitig erkennen und ihre Verantwortung zur Sanierung sachgerecht wahrnehmen wollen, bestmöglich zu unterstützen. Gleichzeitig sichert unsere tool box ab, dass im Falle einer Verweigerungshaltung von Vorständen und/oder Anteilseignern der Staat zeitnah und wirkungsvoll Kriseninterventionsmaßnahmen ergreifen kann.

Der Fall HRE hat uns gelehrt, dass dem Zeitfaktor dabei entscheidende Bedeutung zukommt - um den Zusammenbruch eines systemrelevanten Instituts mit fatalen Dominowirkungen für den gesamten Finanzmarkt wirkungsvoll verhindern zu können, haben wir die Rechtsbehelfsmöglichkeiten gegen Kriseninterventionsmaßnahmen so ausgestaltet, dass sie zu den geringst möglichen Verzögerungen führen", sagte Zypries in Berlin.

1. Überblick

Die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen verfolgen zwei voneinander zu unterscheidende Ansätze.

- **Reorganisationsplanverfahren:** Artikel 1 des Entwurfes regelt in einem eigenständigen Stammgesetz ein Reorganisationsplanverfahren für systemrelevante Banken, das den Beteiligten ermöglicht, die Schieflage des Instituts einvernehmlich auf dem Verhandlungswege zu beseitigen. Dies trägt dem Grundsatz Rechnung, dass in einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung in erster Linie diejenigen in der Verantwortung für die Sanierung stehen, die unternehmerische Verantwortung tragen, und dass staatliche Eingriffe erst dann erforderlich sind, wenn private Verhandlungslösungen scheitern. Das vorgesehene Verfahren ist in seinen wesentlichen Teilen strukturell an das bereits geltende Insolvenzplanverfahren nach der Insolvenzordnung angelehnt.
- **Aufsichtsrechtliches Verfahren ("Good Bank"-Modell):** Für die Fälle aber, in denen das Reorganisationsplanverfahren - aus welchen Gründen auch immer - nicht geeignet ist, Gefahren für die Finanzmarktstabilität abzuwehren, wird die BaFin durch Artikel 2 des Entwurfes ermächtigt, die systemrelevanten Unternehmensteile auf eine andere Gesellschaft, eine sog. "Good Bank", zu übertragen. Auf diese Weise werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die BaFin alle Maßnahmen, die für die Stabilisierung und Sanierung der systemrelevanten Unternehmensteile erforderlich sind, zur Not auch gegen

Auf dem Seidenberg 5 D - 53721 Siegburg www.rechtinfo.de + www.kapital-rechtinfo.de Fon 02241 - 1733-0 Fax 02241 - 1733-44 eMail info@rechtinfo.de
Der Inhalt der Internetseite kapital-rechtinfo.de und dieses Ausdrucks dient ausschließlich der allgemeinen Information für den persönlichen Interessenbereich des Benutzers, wobei dieser für jegliche Art der (Nicht-)Nutzung der Informationen selbst verantwortlich ist. Die Information ist lediglich zur Kenntnisnahme für Nutzer innerhalb der Bundesrepublik Deutschland bestimmt und ausdrücklich nicht für Nutzer anderer Staaten vorgesehen. Die Kanzlei Göddecke übernimmt **keine Haftung** für die Auswahl, Vollständigkeit, Aktualität oder Exaktheit der bereitgestellten Informationen als auch für die aus der Verwendung der Informationen durch den Benutzer resultierenden Ergebnisse. Insbesondere werden keine rechtlichen, betriebswirtschaftlichen, steuerrechtlichen oder andere Empfehlungen gegeben oder Mandatsbeziehungen begründet; dieses gilt sowohl für Regelungen etc., die für die Bundesrepublik Deutschland Anwendung finden als auch bzgl. anderer Rechtssysteme. Alle Informationen sind jedoch mit großer Sorgfalt und nach bestem Wissen und Gewissen erhoben worden.

Die bereitgestellten Informationen sind nicht auf besondere Bedürfnisse einzelner Personen, Personenmehrheiten oder Einrichtungen abgestimmt, weshalb die unabhängige Untersuchung, fachliche Beurteilung und individuelle Beratung durch fachlich versierte Berater (Anwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer), die auch die Einhaltung von Fristen prüfen, nicht ersetzt werden soll. Gesetze und Vorschriften ändern sich ständig und können nur auf konkrete Situationen angewandt werden. Die dargestellte Information gibt den Stand zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung wieder, sie wird nicht aktualisiert und kann bis zum Zeitpunkt ihrer Kenntnisnahme durch den Nutzer inhaltlich überholt sein. Verwenden Sie daher die hier bereitgestellten Informationen niemals als alleinige Quelle für rechtsbezogene Entscheidungen.

den Willen der Beteiligten durchsetzen kann. Solche Eingriffsbefugnisse sind nicht zuletzt deshalb erforderlich, weil verhindert werden muss, dass die privaten Akteure eine Verhandlungslösung in der Erwartung scheitern lassen, dass der Staat wegen der drohenden Dominowirkung ohnehin einspringen wird, um die unerwünschten gesamtwirtschaftlichen Schäden abzuwenden.

Während das Reorganisationsplanverfahren wesentlich der Privatautonomie verpflichtet ist, ermöglicht das "Good Bank"-Modell die hoheitliche Durchsetzung der zur Abwehr von Gefahren für die Finanzmarktstabilität erforderlichen Maßnahmen. Insgesamt wird damit in jedem Fall gewährleistet, dass wirksame Vorkehrungen zur Sicherung der Finanzmarktstabilität getroffen werden können.

2. Einzelheiten des vorgeschlagenen Gesetzes

a) Das Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz (Artikel 1)

Das spezifische Reorganisationsgesetz für systemrelevante Institute (neues Stammgesetz außerhalb der Insolvenzordnung) sieht ein zweistufiges Verfahren vor, das deutlich im Vorfeld einer Insolvenz eingeleitet werden kann.

aa) Das Sanierungsverfahren

Den ersten Teil bildet ein Sanierungsverfahren, dem ein Sanierungsplan zu Grunde liegt, der von einem gerichtlich bestellten Reorganisationsberater umgesetzt werden soll. Die Bank in der Krise zeigt bei der BaFin die Sanierungsbedürftigkeit an, legt einen Sanierungsplan vor und schlägt einen Reorganisationsberater vor. Auf Antrag der BaFin entscheidet das Oberlandesgericht über die Durchführung des Reorganisationsverfahrens und bestellt den Reorganisationsberater. Im Sanierungsverfahren sind noch keine Eingriffe in Drittrechte vorgesehen.

Der Sanierungsplan kann alle Maßnahmen enthalten, die geeignet sind, nachhaltig zu einer Stabilisierung des Kreditinstituts beizutragen. Der von dem Institut vorzuschlagende und vom Oberlandesgericht zu bestellende Reorganisationsberater ist die zentrale Figur des gesamten Verfahrens. Es ist somit von ausschlaggebender Bedeutung, dass eine geeignete Persönlichkeit für diese Tätigkeit gewonnen werden kann.

bb) Das Reorganisationsverfahren

Sollte es nicht möglich sein, die Krise des Kreditinstituts durch die dargestellten Sanierungsmaßnahmen, also ohne Eingriffe in Gläubiger- und Anteilsrechte, zu überwinden, so wird die zweite Stufe - das Reorganisationsverfahren - eingeleitet. Dieses Verfahren ist ähnlich wie das Insolvenzplanverfahren der Insolvenzordnung ausgestaltet. Im Interesse einer effektiven und möglichst zügigen Reorganisation des Instituts kann allerdings auf das Durchlaufen der ersten Stufe (siehe aa) verzichtet werden.

Basis dieser Reorganisationsbemühungen ist ein vom Reorganisationsberater im Zusammenwirken mit dem betroffenen Kreditinstitut aufgestellter Reorganisationsplan. Über diesen Plan soll auch ein Eingriff in die Rechte der Gläubiger und der Anteilseigner ermöglicht werden. Dazu gehört auch die zwangsweise Umwandlung von Forderungen in Beteiligungen (debt-equity-swap) sowie eine Umwandlung oder Ausgliederung von Unternehmensteilen.

Rechtsbehelfe im Reorganisationsverfahren verzögern das Verfahren nicht, da Streitigkeiten - wie etwa, ob eine im Plan vorgesehene Beteiligung einzelner Gläubiger angemessen ist - außerhalb des Reorganisationsverfahrens vor dem Prozessgericht geklärt werden. Die Abstimmung der Gläubiger über den Plan soll in Anlehnung an die Regelungen der Insolvenzordnung durch im Plan festgelegte Gruppen erfolgen. Zur Annahme des Reorganisationsplans ist grundsätzlich die Zustimmung aller Gläubigergruppen mit jeweils einfacher Kopf- und Summenmehrheit erforderlich.

Die Zustimmung einer Gruppe kann jedoch unter bestimmten Voraussetzungen durch das Gericht (OLG Köln) ersetzt werden.

Die Anteilseigner bilden eine gesonderte Gruppe, die über den Plan im Rahmen einer eigens hierzu einberufenen Hauptversammlung abstimmt. Die Hauptversammlung entscheidet über den Plan regelmäßig mit einfacher Mehrheit.

Der Reorganisationsplan, der dann gerichtlich bestätigt werden muss, entfaltet - wie ein Gerichtsurteil - unmittelbare Rechtswirkungen. Gesellschaftsrechtliche Veränderungen werden sofort wirksam.

b) Das "Good Bank"-Modell

Ungeachtet eines nach a) eingeleiteten, privatautonom ausgestalteten Reorganisationsverfahrens kann im Falle einer Bestandsgefährdung des Instituts, insbesondere bei unzureichenden Eigenmitteln oder bei unzureichender Liquidität, eine staatliche Intervention erfolgen. Dazu sieht Artikel 2 des Gesetzentwurfs Änderungen des Kreditwesengesetzes vor, um der BaFin die dafür nötigen Eingriffsermächtigungen zur Verfügung zu stellen.

Ausgangspunkt hierbei ist das Bedürfnis, die gesellschaftsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit Maßnahmen, die für die Abwendung einer Insolvenz erforderlich sind, zügig durchgeführt werden können. Zudem soll verhindert werden, dass die Eigentümer von etwaigen staatlichen Unterstützungsleistungen profitieren. Dies geschieht in folgenden Schritten:

Die BaFin erhält die Befugnis, die systemrelevanten Unternehmensteile aus einem in Schieflage geratenen Kreditinstitut herauszulösen und auf eine neue Gesellschaft, die sog. "Good Bank", zu übertragen. Im Gegenzug erhält das in die Krise geratene Kreditinstitut eine dem Wert der übertragenen Vermögenswerte angemessene Beteiligung an der Good Bank. Bei der Bemessung der angemessenen Beteiligung bleiben staatliche Unterstützungsleistungen unberücksichtigt.

Nur die auf die "Good Bank" übertragenen Unternehmensteile werden in der Folge saniert und bei Bedarf auch mit den erforderlichen finanziellen Mitteln ausgestattet. Demgegenüber können die beim Institut verbleibenden Teile - ggf. im Rahmen eines Insolvenzverfahrens - abgewickelt werden.

Um sicherzustellen, dass die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen auf der Ebene der Good Bank auch tatsächlich durchgeführt werden können, kann die BaFin das Institut anweisen, den Maßnahmen in der Anteilsinhaberversammlung der Good Bank zuzustimmen. Darüber hinaus kann die BaFin auch auf den Sanierungsprozess in der Good Bank Einfluss nehmen.

Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über den Verfahrensablauf:

Verfahrenseinleitung	<ul style="list-style-type: none"> • Bei Bestandsgefährdung des Kreditinstituts. Eine solche wird bei einer qualifizierten Unterdeckung aufsichtsrechtlicher Kapital- oder Liquiditätsanforderungen vermutet.
Fristsetzung und Prüfung milderer Mittel	<ul style="list-style-type: none"> • Soweit es die Gefahrenlage zulässt, setzt die BaFin dem Kreditinstitut eine Frist, binnen derer die Beteiligten (vor allem die Anteilsinhaber) die Gelegenheit bekommen, Schritte zur nachhaltigen Abwendung der Bestandsgefährdung einzuleiten. • Vor der Anordnung der Ausgliederung prüft die BaFin,

	<p>ob sich die Bestandsgefährdung auf milderem Weg in gleich sicherer Weise abwenden lässt.</p>
<p>Erlass und Vollzug der Übertragungsanordnung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgrund der Übertragungsanordnung der BaFin werden die systemrelevanten Teile des Kreditinstituts auf eine andere Gesellschaft (die sog. Good Bank) übertragen. Das Kreditinstitut erhält im Gegenzug eine dem Wert der übertragenen Unternehmensteile angemessene Beteiligung an der Good Bank. Bei der Bemessung der angemessenen Beteiligung bleiben staatliche Unterstützungsleistungen unberücksichtigt. • Die Good Bank wird in aller Regel eine - hinreichend vorkapitalisierte - Tochter des SoFFin sein. Hinter der Good Bank kann aber auch eine andere, staatliche oder private, Stelle stehen, welche bereit und in der Lage ist, die Kapital- oder Liquiditätshilfen zu gewähren, die für die Stabilisierung und Sanierung der auf die Good Bank übertragenen Unternehmensteile erforderlich sind.
<p>Durchsetzung erforderlicher Restrukturierungsmaßnahmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bis zur Erreichung des Sanierungsziels gelten für die Beschlussfassung in der Anteilsinhaberversammlung der Good Bank die Einberufungs- und Eintragungserleichterungen sowie die herabgesetzten Mehrheitserfordernisse des FMStBG. • Sofern SoFFin (oder ein anderer hinter der Good Bank stehender Sanierungskapitalgeber) in der Anteilsinhaberversammlung der Good Bank nicht die notwendige Mehrheit für die Durchsetzung der erforderlichen Maßnahmen hat, kann die BaFin das Institut anweisen, in der Anteilsinhaberversammlung der Good Bank für die Maßnahmen zu stimmen. • Sofern erforderlich, kann die BaFin auch auf den operativen Sanierungsprozess Einfluss nehmen und z.B. die Vorlage und Einhaltung eines Sanierungsplans verlangen. • Bis zur Erreichung des Sanierungsziels kann die BaFin Ausschüttungen an die Anteilsinhaber der Good Bank untersagen. • Auszahlungen an die Inhaber von Hybridkapitalia (wie z.B. Genussrechten oder stillen Beteiligungen) können von der BaFin ebenfalls untersagt werden, sofern das Kreditinstitut diese Kapitalia nicht hätte bedienen können, wenn die Ausgliederung nicht erfolgt wäre und finanzielle Unterstützungsleistungen unterblieben wären.

Auf diese Weise wird insgesamt gewährleistet, dass sich die Kapital- und sonstigen Restrukturierungsmaßnahmen rasch und transaktionssicher durchführen lassen, die für die Sanierung der auf die Good Bank übertragenen Unternehmensteile erforderlich sind.

3. Der vorgelegte Entwurf bietet für die zentralen Probleme Lösungen an

Anders als der kürzlich von dem BMWi veröffentlichte Entwurf löst der heute vorgelegte Entwurf des Bundesjustizministeriums die praktischen und rechtlichen Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Stabilisierung und Sanierung systemrelevanter Kreditinstitute stellen:

- **Notwendigkeit eines frühzeitigen Einschreitens:** Die Erfahrungen belegen eindringlich, dass ein frühzeitiges Reagieren auf erste Krisenanzeichen zwingend geboten ist. Wartet man zu, bis die Insolvenz des Instituts unmittelbar bevorsteht, ist es entweder zu spät für eine Rettung oder aber die Rettung fällt wesentlich teurer aus. Sowohl das Reorganisationsplanverfahren als auch die der BaFin im Rahmen des "Good Bank"-Modells eingeräumten Befugnisse erlauben eine Reaktion bereits bei der qualifizierten Verletzung aufsichtsrechtlicher Kapital- oder Liquiditätsanforderungen. Demgegenüber greift das BMWi - Modell erst ein, wenn die Insolvenz allein durch die Zuführung staatlicher Mittel abgewendet werden kann. Das ist zu spät.
- **Problematik der Lösungsklauseln:** Eines der zentralen Probleme bei der Überwindung der Krise eines Kreditinstituts stellen die in der internationalen Vertragspraxis üblichen Lösungsklauseln dar. Sie geben einer Vertragspartei im Fall der Insolvenz der anderen Partei ein Recht zur sofortigen Beendigung des Vertragsverhältnisses. Diese Beendigungsrechte bergen die Gefahr, dass dem Institut durch eine breitflächige Kündigung wesentlicher Verträge die Existenzgrundlage endgültig entzogen wird - mit den bekannten Störungen auf den betroffenen Märkten. Der vom BMJ vorgelegte Gesetzentwurf bietet in beiden Modellen eine Lösung des Problems an, indem er für die Gläubigerseite starke Anreize setzt, auf eine Beendigung der Verträge (Inanspruchnahme von Lösungsklauseln) zu verzichten. Dies erfolgt im "Good Bank"-Modell durch die Möglichkeit der Rückübertragung fällig gestellter Verbindlichkeit auf das in die Krise geratene Kreditinstitut. Für diese Verbindlichkeiten haftet die Good Bank nur in dem Umfang, den der Gläubiger in einem Insolvenzverfahren des Kreditinstituts erlösen hätte. Das Reorganisationsplanverfahren hält einen vergleichbaren Mechanismus bereit. Zeichnet sich ab, dass ein Vertragspartner von einer solchen Lösungsklausel Gebrauch macht, so kann seine Forderung auf das notleidende Institut zurück übertragen werden. Er kann somit nicht von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen profitieren.
- **Vereinbarkeit mit Europarecht:** Eine weitere Klippe, die bei der Stabilisierung systemrelevanter Institute erfahrungsgemäß umschiffen werden muss, gründet auf europarechtlichen Vorgaben. Der europäische Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass Kapitalmaßnahmen bei Aktiengesellschaften nicht behördlich verordnet werden dürfen, sondern nur auf Grundlage eines Hauptversammlungsbeschlusses durchgeführt werden können. Dem wird der vom BMWi vorgelegte Entwurf nicht gerecht. Er sieht nämlich vor, dass die BaFin in die Stimmrechte der Anteilsinhaber eintreten und auf diesem Wege die Durchführung von Kapitalmaßnahmen einseitig durchsetzen kann. Der Entwurf des BMJ hält sich hingegen an die europarechtlichen Vorgaben und vermeidet dabei das Risiko, dass betroffene Kapitalmaßnahmen für nichtig erklärt werden und damit den gesamten Restrukturierungsprozess belasten oder gar in Frage stellen. Erreicht wird dies über eine Ausgliederungslösung, für die es europarechtlich keine entgegenstehenden zwingenden Anforderungen gibt. Soweit im "Good Bank"-Modell stimmrechtsbezogene Anordnungs- oder Weisungs-

befugnisse gegenüber dem Kreditinstitut vorgesehen sind, werden diese durch das europäische Bankaufsichtsrecht gedeckt.

- **Minimierte Rechtsschutzrisiken:** Eine Restrukturierung wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie zügig umgesetzt werden kann. Dies muss auch bei der Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten beachtet werden. Nach dem BMWi -Modell kann jeder Anteilshaber gegen die Anordnung des Ruhens seiner Stimmrechte den Rechtsweg über mehrere Instanzen beschreiten. Dies führt im Zweifel zu einer Prozessflut der betroffenen Aktionäre. Ein solcher Ansatz, der zigtausende von Verfahren nach sich ziehen kann, bedeutete von vornherein das Scheitern der Restrukturierungsbemühungen. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht demgegenüber Überprüfungsmöglichkeiten nur in dem verfassungsrechtlich gebotenen Umfang vor. Das heißt, es gibt nur eine Entscheidung des OLG oder des OVG, dagegen gibt es keine Rechtsmittel. Zudem ist durch die Ausgliederungslösung sichergestellt, dass die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen der BaFin nur noch von dem Institut in der Krise, das rechtlich alleine Adressat der Maßnahme ist, angefochten werden kann. Kurz gesagt: schlimmstenfalls ein Verfahren statt vieler tausend.

Quelle: Bundesministerium der Justiz (BMJ) Mitteilung vom 26.August 2009

27. August 2009 (Rechtsanwalt Hartmut Götdecke)