



ARBEITNEHMERRECHTE UNTER DER FSB-ABWICKLUNGSREGELUNG FÜR SYSTEMRELEVANTE FINANZINSTITUTIONEN, DIE „ZU GROSS ZUM SCHEITERN SIND“ VON IGB, TUAC UND UNI ERSTELLTES PAPIER ÜBER ZENTRALE ANLIEGEN PARIS, 16. OKTOBER 2012

1	Kurzfassung
2	Einleitung
3	Das FSB-Rahmenkonzept
4	Recht der Arbeitnehmer/-innen auf Unterrichtung und Anhörung
5	Die internationalen Rahmenabkommen und die OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen
5	Befugnisse der Abwicklungsbehörden
6	Corporate Governance und Kontrolle der Geschäftstätigkeit von Unternehmen
6	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und extraterritoriale Befugnisse
7	Die Sanierungs- und Abwicklungsprogramme
7	Die Krisenmanagementgruppen
8	Die Sanierungsprogramme
8	Die Abwicklungspläne
9	Zentrale Anliegen
9	Zielsetzung
10	Regressansprüche von Interessenvertretern
11	Transparenz und Zugang zu Informationen
11	Das Recht auf Durchsetzung präventiver Umstrukturierungen
12	Finanzierung der Abwicklung
13	Internationale regulatorische Zusammenarbeit
13	Empfehlungen

Kurzfassung

Beim Gipfel in Cannes im Jahr 2011 billigten die G20-Staaten eine Liste des Finanzstabilitätsrats (Financial Stability Board, FSB) mit 29 Banken, die als international systemrelevante Finanzinstitutionen (Global Systemically Important Financial Institutions - G-SIFI) identifiziert wurden. Anders ausgedrückt handelt es sich um Finanzkonzerne, bei denen die Gefahr besteht, „too-big-to-fail“, also zu groß zum Scheitern zu werden, bzw. die bereits jetzt systemtragend sind. Ab Ende des Jahres 2012 sollen für G-SIFIs, zusätzlich zu den bankenaufsichtsrechtlichen Vorschriften, künftig besondere regulatorische Anforderungen gelten, unter anderem auch von den zuständigen Behörden ausgearbeitete unternehmensspezifische Sanierungs- und Abwicklungspläne. In diesem Papier geht es in erster Linie um das FSB-Rahmenkonzept für die Festlegung der Sanierungs- und Abwicklungspläne, die Steuerung des Abwicklungsprozesses sowie um die Auswirkungen auf die gesetzlich verankerten Rechte der Arbeitnehmer/-innen auf Unterrichtung und Anhörung.

Hier handelt es sich eindeutig um eine „Notfallreglung“, die im Falle eines Abwicklungsprozesses zum Einsatz käme, wobei alle Befugnisse bei den Aufsichtsbehörden lägen und die Interessenvertreter (einmal abgesehen von einer nachträglichen Ausgleichszahlung) sehr eingeschränkte oder gar keine Regressansprüche hätten. Die strengen Geheimhaltungsregeln rund um die Sanierungs- und Abwicklungspläne, der Mangel an angemessener und gesicherter Finanzierung des Abwicklungsrahmens und das Fehlen eines soliden internationalen Aufsichtsrahmens geben ebenfalls Grund zur Besorgnis. Das Papier schließt mit einer Reihe von Empfehlungen.

Einleitung

1 Beim Gipfel in Cannes im Jahr 2011 billigten die G20-Staaten eine Liste des Finanzstabilitätsrats (Financial Stability Board, FSB) mit 29 Banken¹, die als international systemrelevante Finanzinstitutionen (Global Systemically Important Financial Institutions - G-SIFI) identifiziert wurden. Anders ausgedrückt handelt es sich um Finanzkonzerne, die aufgrund ihrer Größe, ihrer komplexen Strukturen und systemischen Vernetzungen im Falle einer Schieflage oder gar einer ungeordneten Insolvenz das gesamte Finanz- und Wirtschaftssystem erheblich beeinträchtigen würden. Der FSB hat daher ein Rahmenkonzept erarbeitet, das sich mit den systemischen und moralischen Risiken, mit denen solche Institutionen einhergehen, auseinandersetzt und verhindern soll, dass diese Institutionen „too-big-to-fail“, also zu groß zum Scheitern, werden, bzw. systemtragend bleiben. Diese G-SIFIs werden künftig besonderen bankenaufsichtsrechtlichen Vorschriften unterliegen, die zusätzlich zu den regulatorischen Anforderungen für Banken gelten werden. Diese sind unter anderem:

- Auflagen für als G-SIFI eingestufte Gesellschaften, zusätzliche Vorkehrungen für den Ausgleich von Verlusten zu treffen (d. h. sie müssen einen zusätzlichen Kapitalpuffer aufweisen), und zwar in einer Größenordnung, die den möglichen Auswirkungen ihres Zusammenbruchs entspricht.
- Eine intensivere und effektivere Aufsicht über alle SIFI.
- Die Einführung solider Abwicklungsregelungen durch die G-20-Staaten soll den nationalen Behörden helfen, kollabierte SIFIs geordnet und ohne größere systemische Beeinträchtigungen abzuwickeln und grundlegend wichtige wirtschaftliche Funktionen aufrechtzuerhalten, ohne dass der Steuerzahler für die Verluste aufkommen muss.

2 Die internationalen Standards für Abwicklungssysteme des FSB, die in den „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“² (FSB-Kernelemente effizienter Abwicklungsregelungen für Finanzinstitutionen) festgelegt sind, enthalten bestimmte Anforderungen, die speziell auf G-SIFIs zugeschnitten sind. Insbesondere müssen die G-SIFIs und die zuständigen Aufsichts- und Abwicklungsgremien bis Ende 2012 unternehmensspezifische Sanierungs- und Abwicklungspläne entwickeln, deren Aufgabenbereiche in den „Kernelementen effizienter Abwicklungsregelungen für Finanzinstitutionen“ des FSB (nachfolgend „FSB-Rahmenkonzept“ genannt) festgelegt sind. Jeder dieser Abwicklungspläne soll die Sanierungsmaßnahmen definieren, die G-SIFIs in Stresssituationen vorsorglich ergreifen sollen und die die zuständigen Behörden im Falle eines drohenden Zusammenbruchs einer einzelnen G-SIFI einleiten sollen. Die Einleitung dieser Maßnahmen würde eine ungeordnete Insolvenz verhindern, die anderenfalls eine systemische Bedrohung der Finanzstabilität darstellen würde und potenziell auch öffentliche Gelder gefährden würde, falls die Regierungen als letztes Mittel ein solches Unternehmen finanziell stützen müsste. Beispiel dafür ist die Lehman-Brothers-Pleite im September 2008.

3 Dieses FSB-Rahmenkonzept soll zunächst auf die derzeit 28 erfassten G-SIFI (Stand 2011³) angewendet werden, soll künftig aber auch für eine breiter gefasste Gruppe gelten, da die FSB-Liste der G-SIFIs aktualisiert und auch auf den Versicherungssektor und auf „andere Finanzinstitutionen“ ausgeweitet werden soll. Außerdem entwickelt der FSB parallel dazu auch ein Konzept für „nationale“ SIFIs.

1 Bank of America, Bank of China, Bank of New York Mellon, Banque Populaire Cde, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank, Dexia, Goldman Sachs, Group Crédit Agricole, HSBC, ING Bank, JP Morgan Chase, Lloyds Banking Group, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group & Wells Fargo. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf

2 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf

3 Dexia ging nur ein paar Wochen vor der Veröffentlichung der G-SIFI-Liste in Konkurs und wurde seitdem in Frankreich und Belgien in voneinander unabhängige Unternehmen zerschlagen.

Das FSB-Rahmenkonzept

4 Das FSB-Rahmenkonzept soll die nationalen Behörden und die G-SIFI bei der Ausgestaltung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen leiten. Die allgemeinen Merkmale sind in nachstehender Tabelle aufgeführt. Die Sanierungs- und Abwicklungspläne sollen von Krisenmanagementgruppen, die für jede einzelne G-SIFI eingesetzt werden, erstellt werden. Die Krisenmanagementgruppen sollen von den 'nationalen' Behörden geleitet werden (d.h. den Behörden des Landes, in dem die G-SIFI ihren Firmensitz hat) und alle zuständigen in- und ausländischen Behörden mit einbeziehen. Die Aufgabe einer Krisenmanagementgruppe besteht in der Planung der Abwicklung und der Koordinierung aller Abwicklungsmaßnahmen im Falle einer Insolvenz eines Unternehmens. Dazu gehört die Aufrechterhaltung und Aktualisierung des Abwicklungsplans eines Unternehmens, einschließlich einer regelmäßigen „Einschätzung der Abwicklungsfähigkeit“ sowie die Koordinierung der grenzüberschreitenden Implementierung der Abwicklungsmaßnahmen, damit die von der Krisenmanagementgruppe beschlossene Abwicklungsstrategie kohärent und effektiv umgesetzt werden kann.

FSB-Rahmenkonzept:

International systemrelevante Finanzinstitute (G-SIFI)	Sanierungs- und Abwicklungspläne		Krisenmanagementgruppe
CEO und Geschäftsleitung	Sanierungsprogramme	Abwicklungsplan	Leitung durch 'nationale' Behörde und Beteiligung zuständiger 'ausländischer' Behörden

Ablauf:

'Routinmodus'	'Krisenmodus'		
Einschätzung der Abwicklungsfähigkeit >	Sanierungsprogramme >	Abwicklungsplan >	Für den Konzern als Ganzes oder Zerschlagungs-szenarios

5 Der im November 2011 veröffentlichte Sanierungs- und Abwicklungsrahmen war das Ergebnis einer öffentlichen Konsultation zum entsprechenden Entwurf⁴, wozu über 50 Beiträge, in erster Linie aus dem Bankensektor, eingingen⁵. Bei der öffentlichen Konsultation wurde eine Reihe kontroverser Punkte aufgeworfen: Der FSB-Vorschlag von „Bail-in within resolution“-Mechanismen (bei denen Schulden abgeschrieben oder in Eigenkapital umgewandelt werden, um systemkritische Funktionen einer kollabierende Finanzinstitution zu erhalten, nachdem ihr Aktienkapital vernichtet wurde), Flexibilität der Abwicklungsbehörden in Bezug auf das Prinzip der Gleichbehandlung von Gläubigern derselben Klasse sowie die Befugnis der Abwicklungsbehörden eine „vorübergehende Aussetzung vorzeitiger Kündigungsrechte“ anzuordnen (d. h. das Recht einer Gegenpartei, die Abwicklung aller rechtlich abgesicherten Transaktionen mit einer kollabierenden Institution zu fordern).

6 Bei der Konsultation wurde zudem eine Reihe von Anliegen angesprochen, die von unmittelbarer Bedeutung für die bei G-SIFIs beschäftigten Arbeitnehmer/-innen und ihre Gewerkschaften sind. Bei diesem Papier liegt der Schwerpunkt auf diesen Aspekten und insbesondere auf der Governance (Steuerung) und der Transparenz des Abwicklungsprozesses sowie auf den in den G20-Staaten gesetzlich verankerten Rechten der Arbeitnehmer/-innen auf Unterrichtung und Anhörung.

7 Nach kurzer Erörterung der Rechte der Arbeitnehmer/-innen auf Unterrichtung und Anhörung und die Anwendung internationaler Abkommen, beschreibt das Papier die zentralen Merkmale des FSB-Rahmenkonzepts, einschließlich der außergewöhnlichen

4 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110719.pdf

5 http://www.financialstabilityboard.org/press/c_110909.htm

Befugnisse, die Aufsichtsbehörden im Rahmen eines Abwicklungsprozesses übertragen werden, sowie der Governance und Verteilung der Zuständigkeiten unter Aufsichtsbehörden und G-SIFIs. Anschließend werden eine Liste mit zentralen Anliegen und Bedenken im Hinblick auf die Rechte der Arbeitnehmer/-innen erläutert sowie allgemeinere Bedenken hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden besprochen. Das Papier endet mit einer Liste von Empfehlungen an den FSB für einen weiterführenden Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften, G-SIFIs und den zuständigen Behörden.

Recht der Arbeitnehmer/-innen auf Unterrichtung und Anhörung

8 Die Gewerkschaften haben berechtigte Bedenken in Bezug auf die potenziellen Auswirkungen und unbeabsichtigten Folgen der Sanierungs- und Abwicklungspläne. Erstens wird im FSB-Rahmenkonzept nicht ein einziges Mal das Recht der Arbeitnehmer/-innen erwähnt. Allerdings ist diese Art von Versehen nicht überraschend wenn man bedenkt, dass das Mandat des FSB darin besteht, sich auf eine finanzielle Regulierung und Aufsicht zu konzentrieren und eine „übergeordnete“ Funktion auszuüben und somit nur die Unterschiede in den arbeitsrechtlichen Vorschriften der einzelnen Staaten mit in Betracht zu ziehen. Aus Sicht der Gewerkschaft ist dies allein schon bedenklich, ganz besonders aber in Anbetracht der Tatsache, dass G-SIFIs in Folge der Finanzkrise von 2008 tiefgreifenden Umstrukturierungsprozessen unterworfen sind.

9 Die bei G-SIFIs beschäftigten Arbeitnehmer/-innen stellen eine eigene Gruppe von Interessenvertretern dar, die, genau wie alle anderen wichtigen Interessenvertreter auch, z. B. Gläubiger und Anteilseigner, Ansprüche und Rechte hat. Diese Ansprüche und Rechte sind gesetzlich festgeschrieben und manifestieren sich in Form von Kollektivvereinbarungen und Vertretungsmechanismen innerhalb des Unternehmens, wie etwa den „Betriebsräten“. Diese Rechte beinhalten Kollektivverhandlungen zu Löhnen und Gehältern, weitere beschäftigungsbezogene Leistungen und Arbeitsbedingungen. Für die Ziele dieses Papiers ist aber auch wichtig, dass diese Rechte meist auch ein Recht auf Unterrichtung und Anhörung in Bezug auf die Geschäftspläne des Unternehmens sowie auf potenzielle oder bereits umgesetzte Umstrukturierungspläne beinhalten. In einigen Ländern sind die Arbeitnehmer/-innen auch in den höchsten Führungsgremien eines Unternehmens in Form von Arbeitnehmervertretern auf Vorstandsebene vertreten oder es sind Betriebsratsvertreter als Beobachter zu den Vorstandssitzungen zugelassen.

10 Viele der oben genannten Rechte und Ansprüche sind in der einzelstaatlichen Gesetzgebung verankert. Es gibt sie aber auch auf regionaler Ebene, wie etwa in den EU-weiten Richtlinien über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen⁶ und über Europäische Betriebsräte⁷ sowie auf internationaler Ebene in mehreren ILO-Übereinkommen und in den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen⁸. Ferner sind sie in bilateralen Abkommen zwischen einzelnen multinationalen Unternehmen und internationalen Gewerkschaftsorganisationen in Form von internationalen Rahmenabkommen (IRA) festgehalten⁹.

6 Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0023:DE:HTML>

7 Richtlinie 2009/38/EG vom 6. Mai 2009 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen zum Zwecke der Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:122:0028:0044:DE:PDF>

8 <http://www.oecd.org/investment/guidelinesformultinationalenterprises/>

9 <http://www.global-unions.org/framework-agreements.html>

Die internationalen Rahmenabkommen und die OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen

11 Es bestehen mehrere Dutzend internationale Abkommen, Tendenz steigend. Die internationalen Rahmenabkommen (IRA) beinhalten oftmals eine Verpflichtung der Geschäftsleitung zur Einhaltung einer Reihe von Standards hinsichtlich der Arbeitnehmer- und Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Kollektivverhandlungen und Gewerkschaftsbeitritt. Sie legen auch das Verfahren und die Steuerung von Anhörung und Informationsaustausch zwischen Unternehmensleitung und Gewerkschaften auf internationaler Ebene fest. Derzeit existiert lediglich ein IRA: zwischen der G-SIFI Nordea und UNI. Barclays verfügt über ein regionales Rahmenabkommen für seine Niederlassungen in Afrika, und BNP Paribas unterzeichnete ein regionales Abkommen mit seinem Europäischen Betriebsrat. Auch die Allianz und die Danske Bank, die sich nicht auf der aktuellen G-SIFI-Liste befinden, haben ein IRA mit der UNI und ihren Mitgliedern unterzeichnet.

12 Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind Ausdruck der Erwartungen der Regierungen in Bezug auf eine verantwortungsvolle Geschäftstätigkeit multinationaler Unternehmen. Die Leitsätze bieten auch einen regierungsbezogenen Mechanismus für Streitbeilegung und Mediation zwischen Unternehmensleitung und anderen Interessenvertretern im Hinblick auf die wirksame Einhaltung der Leitsätze (die 'nationalen Kontaktpunkte'¹⁰). Ihrem Wesen nach sind G-SIFIs multinationale Unternehmen mit Zehntausenden von Beschäftigten innerhalb und außerhalb des Hoheitsgebiets der OECD-Länder. Aufgrund ihres internationalen Charakters unterliegen sie deshalb den OECD-Leitsätzen. Alle außer einer G-SIFI (Bank of China) haben ihren Firmensitz in einem Land, das die Leitsätze unterzeichnet hat.

13 Gemäß den OECD-Leitsätzen wird von Unternehmen erwartet, dass sie „risikobezogene Due-Diligence-Prüfungen durchführen“, um tatsächliche und potenzielle negative Effekte zu identifizieren, zu vermeiden und abzumildern“ sowie „Rechenschaft darüber abzulegen, wie diesen Effekten begegnet wird“. Diese Effekte beziehen sich auf Angelegenheiten, die unter die Leitsätze fallen, einschließlich der Beschäftigungsverhältnisse und des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung. In Bezug auf Letzteres verlangen die Leitsätze von den Unternehmen, dass sie „anstehende Veränderungen ihrer Geschäftstätigkeit, die mit erheblichen Beschäftigungseffekten verbunden wären, überdenken“, „die Arbeitnehmervertreter vor einer endgültigen Entscheidung rechtzeitig und in angemessener Art und Weise von derartigen Veränderungen in Kenntnis zu setzen“ und mit „[...] zusammenzuarbeiten, um nachteilige Auswirkungen soweit wie irgend möglich abzumildern“.

14 Angesichts dessen geht es nun darum, ob das Verfahren für die Erstellung und Aufrechterhaltung der Sanierungs- und Abwicklungspläne zwischen G-SIFIs und den zuständigen Behörden potenziell den internationalen sozialen Dialog mit Gewerkschaften, sei es über Betriebsräte, Europäische Betriebsräte, durch Unterzeichnung von IRAs oder die Einhaltung der in den OECD-Leitsätzen verankerten Anforderung einer risikobezogenen Due-Diligence, beeinflussen könnte.

Befugnisse der Abwicklungsbehörden

15 Das weitaus interessanteste Merkmal des FSB-Rahmenkonzepts sind die außergewöhnlichen Befugnisse der Behörden im Falle eines Abwicklungsprozesses. Die bei einem Abwicklungsprozess federführenden Behörden können sein oder umfassen: die Zentralbank, das Finanzministerium, eine spezielle Abwicklungsbehörde und/oder ein Gremium, das für die Absicherung von Deponenten und anderen Kunden (z. B. Investmentkunden oder Versicherungsnehmern) zuständig ist. Die Behörden hätten dann das Recht, im Falle einer Abwicklung die Kontrolle über die Geschäftstätigkeit von G-SIFIs zu übernehmen. Dabei, so könnte argumentiert werden, übernehmen die zuständigen

10 <http://www.oecd.org/investment/guidelinesformultinationallenterprises/2012%20NCP%20Contact%20Details.pdf>

Behörden indirekt die Arbeitgeberverantwortung für die bei einer G-SIFI beschäftigten Mitarbeiter: Die Beschäftigungsverträge zwischen den Beschäftigten und der G-SIFI würden zwar unverändert bleiben, jedoch würden einige oder alle arbeitgeberseitigen Entscheidungen faktisch von der G-SIFI auf die zuständigen Abwicklungsbehörden übergehen. Diese Befugnisse wären auch in den Händen der nationalen Behörden, also den Behörden des Sitzlandes der G-SIFI, gebündelt und könnten sich auf ausländische Niederlassungen erstrecken. Solche extraterritorialen Befugnisse werfen für die Gewerkschaften eine Reihe von Fragen auf, da im Ausland getroffene Entscheidungen (d. h. durch die lokalen Behörden) potenziell auch beschäftigungsrelevante und soziale Auswirkungen in den einzelnen Ländern haben könnten.

Corporate Governance und Kontrolle der Geschäftstätigkeit von Unternehmen

16 Die den Behörden übertragenen außergewöhnlichen Befugnisse werden insbesondere bei der Corporate Governance einer G-SIFI zu Beginn des Abwicklungsprozesses offensichtlich. Die Rechte der Behörden zur Restrukturierung ohne die vorherige Zustimmung der Unternehmensleitung und deren Interessenvertreter sind im FSB-Rahmenkonzept ganz eindeutig dargelegt. Dabei wären die Behörden berechtigt, „Rechte der Anteilseigner eines aufzulösenden Unternehmens außer Kraft zu setzen“, einschließlich der „erforderlichen Zustimmung der Anteilseigner zu besonderen Transaktionen, nämlich zur Genehmigung einer Fusion, einer Übernahme, einer Veräußerung wesentlicher Unternehmensteile, einer Rekapitalisierung oder anderer Restrukturierungsmaßnahmen sowie einer Veräußerung des Unternehmens oder seiner Verbindlichkeiten und Vermögenswerte“. Ferner wären sie befugt, die Unternehmensleitung und Direktoren des Unternehmens ihrer Positionen „zu entheben und sie zu ersetzen“ und einen Sonderverwalter einzusetzen, der die „Kontrolle und Administration des insolventen Unternehmens übernimmt und Geldbeträge von leitenden Mitarbeitern, inklusive der variablen Vergütung, rückzufordert“ (FSB Key Attributes, Artikel 3.2, S. 7).

17 Zu den Restrukturierungsentscheidungen gehört auch die Einrichtung einer „Brückenbank“, wobei die Behörden alle Bedingungen für die Gründung einer solchen Bank sowie die Einsetzung der Geschäftsleitung und das Corporate Governance-Modell vollständig kontrollieren. Außerdem beziehen sich die Abwicklungsbefugnisse naturgemäß auch auf Ansprüche von Gläubigern, inklusive „Bail-in“ (wobei Anleihen und Darlehen von Gläubigern zur Rekapitalisierung des Unternehmens in Eigenkapital umgewandelt werden), wobei „vorzeitige Kündigungsrechte“ der Gegenparteien (das Recht von Handelspartnern, die Abwicklung aller Transaktionen mit einem kollabierenden Unternehmen zu fordern) verweigert und Zahlungen an Gläubiger und Kunden mit einem Moratorium belegt werden können (wobei Zahlungen in Verbindung mit OTC-Derivaten, die über zentrale Gegenparteien [central counter parties, CCPs] gehandelt werden, ausdrücklich ausgenommen sind).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und extraterritoriale Befugnisse

18 Der Abwicklungsprozess einer G-SIFI erfordert per Definition eine umfassende Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden. Das FSB unterscheidet hierbei ausdrücklich zwischen Behörden des Sitzlandes der Institution (nationalen Behörden) und Behörden in Drittländern (d. h. Behörden in Ländern, in denen ein international tätiges Unternehmen bedeutende Tochtergesellschaften oder Niederlassungen unterhält). Die nationalen, mit der Abwicklung betrauten Behörden „sollen bei der Erstellung des Konzernabwicklungsplans“ für G-SIFIs „führend sein“ (11.8). Die zuständigen Behörden in Drittländern haben Abwicklungsbefugnisse für die Unternehmensteile einer G-SIFI, die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassen sind, d. h., handelsrechtlich eingetragene Tochtergesellschaften und lokale Niederlassungen. Allerdings besagt das

FSB-Rahmenkonzept auch, dass, außer in „Ausnahmefällen“, in denen Drittländer-Behörden zur Sicherung ihrer nationalen Finanzstabilität selbständig Maßnahmen ergreifen müssen, diese Drittländer-Behörden ihre Befugnisse so einsetzen sollen, dass der von den nationalen Behörden eingesetzte Abwicklungsplan durch die nationalen Behörden „unterstützt“ wird (7.3). In den (nicht verbindlichen) Kapiteln in der Anlage zum FSB-Rahmenkonzept wird ferner ausgeführt, dass Drittländer-Behörden den Abwicklungsmaßnahmen der nationalen Behörden nicht „zuvorkommen“ sollen. Ihr „Recht auf eigenverantwortliches Handeln“ sollte *de facto* nur bei Nichtvorhandensein wirksamer Maßnahmen der nationalen Behörde greifen (Anlage I.5.1).

19 Jedoch wird die genaue Rollenverteilung zwischen nationalen und Drittländer-Behörden – und deren Kräftegleichgewicht – davon abhängen, welches Abwicklungsmodell zum Einsatz kommt, also ob ein Konzern mittels eines (Top-down) „zentralen“ oder „multiplen“ Ansatzes abgewickelt wird. Im ersten Fall werden zweifellos die nationalen Behörden die Führung übernehmen, wogegen im anderen Fall der Prozess wohl eher auf einer kollektiven Lösung basieren würde. Welches Modell auch immer zum Einsatz kommt, man kann davon ausgehen, dass die nationalen Behörden eine entscheidende Rolle bei der Erstellung und einer eventuell notwendigen Einleitung des Abwicklungsprozesses, einschließlich bei dessen Umsetzung im Ausland, spielen werden. Die Vorrangstellung der nationalen Behörden ist wichtig wenn man bedenkt, dass 17 der derzeit 28 erfassten G-SIFIs in nur drei Hoheitsgebieten ansässig sind – den USA, dem Vereinigten Königreich und Frankreich – und dass 23 G-SIFIs unter die Rechtshoheit entweder der USA oder von EU-Staaten fallen.

Die Sanierungs- und Abwicklungsprogramme

20 Die Sanierungs- und Abwicklungsprogramme bestehen aus zwei separaten Dokumenten: einem Sanierungsprogramm, das von den G-SIFIs erstellt und von den zuständigen Behörden geprüft wird, und einem Abwicklungsplan, der von den zuständigen Behörden zwar unter Mitarbeit der G-SIFIs erstellt wird, aber von den G-SIFIs nicht gebilligt werden muss. Die Sanierungs- und Abwicklungspläne müssen eine detaillierte „operative Planung“ enthalten, worin „konkrete und realistische Optionen und Maßnahmen“, die „Voraussetzungen“ für den Einsatz der Pläne sowie „potenzielle“ Hindernisse für die Durchführung der Pläne festgelegt sind (Anlage III. 2). Hinsichtlich der Reihenfolge ist vorgesehen, dass zunächst das Sanierungsprogramm zur Durchführung kommt, wobei die zuständige Behörde befugt ist, das Unternehmen zum Einsatz des Sanierungsprogramms zu zwingen. Sollte das Sanierungsprogramm keinen Erfolg zeigen, würde die betreffende G-SIFI abgewickelt und der den Umständen entsprechende Abwicklungsplan entweder in seiner Gesamtheit oder teilweise durch die zuständige Behörde eingeleitet werden. Bei der Implementierung der Sanierungs- und Abwicklungspläne wird dabei den zuständigen Behörden tatsächlich ein großes Maß an Flexibilität zugestanden.

Die Krisenmanagementgruppen

21 Die Gestaltung, Aktualisierung und Durchführung der Abwicklungspläne obliegt den firmenspezifischen Krisenmanagementgruppen. An den Krisenmanagementgruppen sollten sowohl die nationalen Behörden als auch Behörden solcher Drittländer beteiligt sein, deren Teilnahme an diesem Gremium für eine effektive Abwicklung eines Unternehmens wesentlich ist (8.1).

22 Das Hauptziel der Krisenmanagementgruppen ist die Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen für jede einzelne G-SIFI, die „aktive Pflege“ dieser Dokumente und die Erstellung „unternehmensspezifischer Kooperationsvereinbarungen“ mit entsprechenden Durchführungs- und Vertraulichkeitsregelungen für den Austausch von Informationen zwischen den Behörden während des gesamten Abwicklungsprozesses: sowohl vor einer Krise (Aufsicht der G-SIFIs) als auch während einer Krise (8.2).

und 9.1). Die Krisenmanagementgruppen sollten mindestens einmal jährlich eine Revision durchführen, gegebenenfalls unter Beteiligung des Gesamtgeschäftsführers (CEO) des Unternehmens“ (11.11).

23 Zusätzlich sollten die zuständigen nationalen Behörden in Zusammenarbeit mit den Krisenmanagementgruppen regelmäßig eine „Einschätzung der Gruppenabwicklungsfähigkeit“ vornehmen (10.1), die aus drei Stufen bestehen sollte: i) Machbarkeit der Abwicklungsstrategien, ii) Prüfung der systemischen Auswirkungen eines potenziellen Zusammenbruchs und einer Abwicklung des Unternehmens und iii) „Maßnahmen zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit“, inklusive eventuell notwendiger „Änderungen der Unternehmensstruktur oder -geschäftstätigkeit“ (Anlage II). Wie weiter unten ausgeführt, ist Letzteres aus regulatorischer Sicht nicht wertneutral, da dies implizit als eine Einschränkung von Bankenmodellen, die Banken gestatten, sich sowohl im Privatkundengeschäft als auch im Investmentbanking zu betätigen, ausgelegt werden könnte, was dann im Rahmen der öffentlichen Konsultationsphase zum FSB-Rahmenkonzept seitens der Banken auch der Fall war.

Die Sanierungsprogramme

24 Die Erstellung eines Sanierungsprogramms obliegt den G-SIFIs. Aus dem FSB-Papier geht nicht eindeutig hervor, wer innerhalb der G-SIFIs dabei letztendlich die Verantwortung und Führung übernehmen sollte und ob diese Aufgabe dem Verwaltungsrat (oder, bei einem Zweistufensystem, dem Aufsichtsrat) oder der Unternehmensleitung zufällt. Es wird angenommen, dass die Entscheidung solcher Details den nationalen Behörden überlassen bleibt. Dieser Unterschied ist jedoch aus der Corporate-Governance-Perspektive nicht unerheblich. „CEOs mit Alleinherrschaftsansprüchen“ und eine Machtkonzentration in den Händen einiger hochrangiger Manager stellen keine sehr wünschenswerte Situation dar. Eine solche Situation wird allgemein (u. a. von der OECD und der Europäischen Kommission) als bedenklich angesehen. Daher ist man sich einig, dass der Verwaltungsrat als Gegenpol eine Überwachungsfunktion der Geschäftsleitung wahrnehmen sollte. Unglücklicherweise empfiehlt der FSB, dass ausgerechnet die „Geschäftsleitung“ (1.6), und insbesondere der CEO, hier eine führende Rolle spielen sollten, obwohl diese, wie oben ausgeführt, als Hauptkommunikationsquellen für die Krisenmanagementgruppen fungieren sollten (11.11). Das FSB-Rahmenkonzept befasst sich nur marginal mit der Rolle des Verwaltungsrats und wird nur in einem in einem Kapitel in der Anlage abgehandelt: G-SIFIs sollten eine „robuste Governance-Struktur“ und eine „klare Aufgabenverteilung in den Geschäftsbereichen und der Geschäftsleitung bis hin zum Vorstand“, besitzen und somit die Planung von Sanierungs- und Abwicklungsprozessen fördern (Anlage III.1.18).

25 Im Wesentlichen sollten die von den G-SIFIs gestalteten Sanierungsprogramme Möglichkeiten aufzeigen, eine „solide finanzielle Basis und Funktionsfähigkeit wiederherzustellen“, basierend auf „unterschiedlichen Szenarien“, wie z. B. Stresssituationen der Märkte, Kapitallücken und Liquiditätsdruck (11.5). Ein solches Dokument sollte auch Maßnahmen zur „Reduzierung des Risikoprofils“ des Unternehmens enthalten. Die vom FSB genannten Maßnahmen und Möglichkeiten sind u. a. „Divestition von Geschäftsbereichen“, „Veräußerung von Tochtergesellschaften und Ausgliederung von Geschäftseinheiten“, Rekapitalisierung, Aussetzung der Dividendenzahlung und Aussetzung der Zahlung variabler Vergütungen. Die Pläne sollten auch Vorschläge für „Alternativlösungen“ enthalten (u. a. zu internen Prozessen, IT-Systemen, Clearing- und Abrechnungsstellen, Lieferanten- und Arbeitsverträgen), damit das Unternehmen auch während der Sanierungsphase funktionsfähig bleibt (Anlage III.3).

Die Abwicklungspläne

26 Die Abwicklungspläne werden von den Aufsichtsorganen mit Abwicklungsbefugnis entwickelt und sollten eine Reihenfolge der für eine geordnete Abwicklung eines Unter-

nehmens erforderlichen Maßnahmen sowie einen Einsatzplan für die Durchführung dieser Maßnahmen enthalten. Eine geordnete Abwicklung, wie sie der FSB versteht, hat zwei parallel laufende und eventuell miteinander konkurrierende Ziele: i) Die Auswirkungen auf die Finanzstabilität minimieren (Vermeidung „größerer systemischer Beeinträchtigungen“) und ii) vermeiden, dass der Steuerzahler für die durch eine Abwicklung entstandenen Verluste aufkommen muss (Anlage III.1.8).

27 Wie die Sanierungsprogramme sollten auch die Abwicklungspläne operative Maßnahmen enthalten, die im Falle einer Abwicklung zum Tragen kommen. Darin sollten die grundlegenden finanz- und wirtschaftsrelevanten Funktionen der Unternehmen aufgeführt werden, die erhalten werden müssten sowie alle „potenziellen Barrieren“ – inklusive der rechtlichen – die eine effektive Umsetzung eines Abwicklungsprozesses behindern würden. Außerdem sollten darin auch spezifische Maßnahmen zum Schutz der versicherten Einleger und Versicherungsnehmer enthalten sein (11.6). Sowohl die Sanierungs- als auch die Abwicklungsprogramme sehen vor, dass die Unternehmen Management-Informationssysteme (MIS) unterhalten und die darin enthaltenen Daten „auf Konzernebene“ zeitgerecht zur Verfügung stellen müssen (12.2).

Zentrale Anliegen

28 Es bleiben eine Menge Fragen offen bezüglich der Konsequenzen des FSB-Rahmenkonzepts für die Rechte der Arbeitnehmer/-innen. In dieser frühen Phase gibt es noch keine Präzedenzfälle. Die Unternehmen und Behörden lernen derzeit noch aus den Erfahrungen, die sie mit der Entwicklung der ersten Generation von Sanierungs- und Abwicklungsplänen machen. Jedoch arbeitet der FSB bereits an einem Leitfaden zu den zentralen Aspekten der Sanierungs- und Abwicklungsplanung, der bald zur öffentlichen Konsultation vorgelegt werden soll. Jedenfalls wird der Zugang zu den Inhalten der Sanierungs- und Abwicklungspläne aufgrund der strengen Geheimhaltungsvorschriften, denen die daran beteiligten Parteien unterliegen, äußerst eingeschränkt bleiben. Deshalb können wir sowohl über die im FSB-Dokument niedergelegten Anforderungen als auch das Resultat der öffentlichen Konsultationsrunde nur Vermutungen anstellen. Spekulativ ergeben sich daraus die folgenden zentralen Anliegen:

- der Mangel an Klarheit der im FSB-Rahmenkonzept bezüglich der Abwicklung angestrebten Ziele;
- die starken Einschränkungen für die Interessensvertreter bei der Ausübung ihrer Regressansprüche nach Einleitung der Abwicklungsmaßnahmen;
- die strengen Vertraulichkeitsregelungen die für Sanierungs- und Abwicklungspläne gelten;
- die potenziellen Konsequenzen, die sich aus den Vorsichtsmaßnahmen für die Struktur von G-SIFIs ergeben;
- das Fehlen einer adäquaten und gesicherten Finanzierung des Abwicklungsrahmens und
- die Unsicherheiten bezüglich der Angemessenheit des Aufsichtsrahmens und des Grads an Zusammenarbeit unter den Behörden.

29 Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, sollte auch die weitergehende Klärung anderer Anliegen, wie z. B. der Bail-in-Instrumente, der vorübergehenden Aussetzung vorzeitiger Kündigungsrechte der Gegenparteien bei Einleitung eines Abwicklungsprozesses sowie der Belegung der Zahlungen an Gläubiger und Kunden mit einem Moratorium eine ähnliche Wertigkeit besitzen. Aber aus Sicht der Arbeitnehmerrechte sind sie nicht vorrangig.

Zielsetzung

30 Zu Beginn sollte man die Frage stellen, wem oder welchem Zweck die Abwicklungsmaßnahmen dienen sollen. Im Text wird das allgemeine Ziel angegeben, „die Finanz-

Stabilität aufrechtzuerhalten“ und gleichzeitig die Steuerzahler zu schützen. Einige Textpassagen des FSB-Rahmenkonzepts deuten jedoch auf weitere und eventuell dazu konkurrierende Zielsetzungen hin.

31 Erstens sind die Steuerzahler nicht die einzige strategisch wichtige Interessengruppe, die es zu berücksichtigen gilt. Einleger, Versicherungsnehmer und „private Investoren“ sind gleichfalls als Interessengruppen anerkannt, deren Schutz das Ziel schlechthin ist (3.9 und Anlage 1.4). Dagegen werden die Beschäftigten im Dokument überhaupt nicht erwähnt. In Bezug auf Gläubiger, die wohl am meisten unter einer Abwicklung leiden würden, schreibt der FSB den „Respekt der Gläubigerhierarchie“ fest und dass „kein Gläubiger benachteiligt werden“ sollte (5).

32 Zweitens ist nicht klar, welche Aspekte die Finanzstabilität beinhalten würde und wie sich solch ein Ziel auf die Realwirtschaft und auf Nichtfinanzsektoren auswirken würde. Zum Beispiel werden die Behörden bei der Bewertung der Machbarkeit von Abwicklungsstrategien aufgefordert, kritische Finanzfunktionen, aber auch „wirtschaftsrelevante Funktionen“, die die G-SIFIs für die globalen und nationalen Finanzsysteme und für die „Nichtfinanzsektoren“ haben, zu benennen (Anlage II.4). Diese Funktionen werden im FSB-Rahmenkonzept jedoch nicht spezifiziert¹¹. Gleichzeitig werden für die Einschätzung der Abwicklungsfähigkeit folgende Kriterien aufgeführt: die Finanzmärkte als Ganzes, die Infrastruktur der Finanzmärkte im Besonderen, der Zugang anderer Banken zu Kapitalisierungsinstrumenten sowie „die Wirtschaft“ im Allgemeinen (Anlage II.5).

Regressansprüche von Interessenvertretern

33 Einmal in Gang gesetzt, benötigt der Abwicklungsprozess für eine effektive Umsetzung die „nötige Schnelligkeit und Flexibilität“ (5.4). Tatsächlich würde ein Abwicklungsprozess in einem stark volatilen Marktumfeld stattfinden und die Aufsichtsgremien und der Führungsstab der betroffenen Bank werden ihre Entscheidungen in einem äußerst knappen Zeitrahmen treffen müssen – an einem Wochenende oder sogar über Nacht. Außerdem müssen bei all der „erforderlichen Schnelligkeit und Flexibilität“ der Durchführung noch wichtige Sicherungsmaßnahmen und Regressansprüche der Interessenvertreter berücksichtigt und abgewogen werden.

34 Bei genauerer Betrachtung des FSB-Rahmenkonzepts scheint es, dass die effektive Abwicklung eine größere Priorität besitzt als die Rechte der Interessenvertreter. Tatsächlich müssten bei einer effektiven Umsetzung des FSB-Rahmenkonzepts eventuell zunächst Gesetzesänderungen erfolgen, um die rechtlichen Sicherungsmaßnahmen außer Kraft zu setzen, die den Abwicklungsprozess behindern könnten. Obwohl für die Befugnisse der Abwicklungsbehörden „verfassungsrechtlich geschützte Rechtsmittel und ordnungsgemäße Verfahren eingesetzt werden müssen“ (5.4), besagt das FSB-Rahmenkonzept, dass z. B. in Fällen, in denen eine Abwicklungsbehörde ihre rechtlichen Befugnisse überschritten hat, die Gesetzgebung „keine Basis für einen Rechtsstreit vorsehen sollte, der die Umsetzung der Abwicklung einschränken könnte (einschließlich einer Aufhebung von durch Mitglieder des Aufsichtsgremiums getroffenen Entscheidungen) und dass berechnete Regressansprüche der Interessenvertreter auf eine nachträgliche Ausgleichszahlung beschränkt werden sollten“ (5.5). Weiterhin ist wichtig, dass „Änderungen der Rechtsvorschriften notwendig werden könnten, da „eine Übertragung von Vermögenswerten oder Schulden keiner Zustimmung der Interessenvertreter oder Gläubiger bedarf um Rechtsgültigkeit zu erlangen“ (3.3).

.....
¹¹ Jedoch werden diese Kriterien in dem separaten Entwurf eines Leitfadens des FSB, der zur öffentlichen Konsultation vorgelegt werden soll, näher definiert, unter anderem: Annahme von Einlagen; Darlehen an Nichtfinanzunternehmen und Privatkunden; Zahlungen, Clearing (Verrechnung) und Zahlungsabwicklung; Wholesale Banking (d. h. großvolumige Kreditvergabe/-aufnahme der Finanzinstitute untereinander) und Kapitalmarktaktivitäten (d. h. Ausgabe von und Handel mit Wertpapieren und ähnliche Dienstleistungen).

35 Weiterhin verlangt das FSB-Rahmenkonzept Immunität für die Arbeitnehmer/-innen, die im Auftrag der Behörden agieren sowie für die Geschäftsleitung von G-SIFIs im Rahmen der Umsetzung der Abwicklung. Die Abwicklungsbehörden und ihre Mitarbeiter sollen „von einer Haftung für Handlungen sowie Unterlassungen, die sie im Rahmen der Ausübung ihrer Abwicklungsbefugnisse nach Treu und Glauben tätigen, befreit sein, einschließlich der Handlungen im Zusammenhang mit Abwicklungsprozessen in Drittländern“ (2.6). Direktoren und leitende Mitarbeiter des abzuwickelnden Unternehmens „sollten für ihr Handeln zur Umsetzung der Entscheidungen der Abwicklungsbehörden Rechtsschutz genießen (z. B. gegen Gerichtsverfahren, die von Anteilseignern oder Gläubigern gegen sie angestrengt werden)“ (5.3). Schlussendlich könnte die Einleitung des Abwicklungsprozesses auch das Recht der Interessenvertreter auf Unterrichtung einschränken, da die vorschriftsmäßige Rechnungslegung im Bedarfsfall ausgesetzt werden könnte. Siehe nachfolgende Ausführungen.

Transparenz und Zugang zu Informationen

36 Ob die Inhalte der Sanierungs- und Abwicklungspläne publik gemacht werden sollten oder nicht wurde während der öffentlichen Konsultationsphase des FSB-Rahmenkonzepts sehr kontrovers diskutiert. Die Offenlegung wurde im FSB-Entwurf vorgeschlagen, stieß jedoch auf vehementen Widerstand der Banken und anderer Branchengruppen. Am Ende wurde beschlossen, dass nur die „Existenz solcher Vereinbarungen“ öffentlich bekannt werden sollte und die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die „allgemeine Struktur“ der Pläne bekannt gegeben werden sollte, den nationalen Behörden und denen der Drittländer, die an den Krisenmanagementgruppen beteiligt sind, überlassen wird (9.2). Auch die Unternehmen selbst könnten zur Geheimhaltung der Abwicklungsprozessinhalte verpflichtet werden. Die zuständigen Behörden könnten aber auch entscheiden, „den Abwicklungsplan oder Teile davon den betroffenen Unternehmen vorzuenthalten“ (Anlage III.1.12).

37 Eine Einschränkung der Offenlegung könnte auch über die Sanierungs- und Abwicklungspläne hinaus zum Tragen kommen und die üblichen Berichtsprozesse der G-SIFIs beeinflussen. Das FSB-Rahmenkonzept besagt, dass die Gesetzgebung eine „zeitlich begrenzte Befreiung“ oder einen „Aufschub“ der vorschriftsmäßigen Berichtspflichten des Unternehmens zulassen sollte, einschließlich der Finanzberichterstattung, der übernahmerechtlichen Angaben und des Kotierungsreglements, „deren Offenlegung durch das Unternehmen die erfolgreiche Implementierung der Abwicklungsmaßnahmen beeinträchtigen könnte“ (5.6). Solche Ausnahmen haben durchaus einen Sinn, u. a. die Vermeidung eines Ansturms auf die Bank (Bank-Run), indem sie sicherstellen, dass eine bevorstehende Abwicklung gleichzeitig mit Informationen zu den Stabilisierungsmaßnahmen des Unternehmens kommuniziert wird.

38 Obwohl es im FSB-Rahmenkonzept eine ganze Reihe von Geheimhaltungsregelungen und Einschränkungen der Offenlegung gibt, erhalten andererseits die Aufsichtsgremien umfangreichen Zugriff auf Informationen des Unternehmens und ihnen gleichgestellter Behörden. Es sollte dabei „keine rechtlichen, regulativen oder verfahrenstechnischen Einschränkungen“ für den Zugang zu Informationen, „einschließlich unternehmensspezifischer Informationen“, geben und dies bezieht sich auch auf Informationen anderer Aufsichtsbehörden (12.1). Behörden von Drittländern, die einer Krisenmanagementgruppe angehören, und alle Behörden „in Ländern, in denen das Unternehmen auf systemrelevante Weise präsent ist“, sollte Zugang zu den Sanierungs- und Abwicklungsplänen erhalten (11.8), vorausgesetzt, dass „adäquate Geheimhaltungsvorschriften und Schutzvorkehrungen eingehalten werden“ (7.6, 7.7 und Anlage I.6.6).

Das Recht auf Durchsetzung präventiver Umstrukturierungen

39 Ein FSB-Vorschlag war während der öffentlichen Konsultationsphase sehr umstritten und bezog sich auf die Befugnisse der Behörden, eine Umstrukturierung

einer G-SIFI noch während der Phase zur Bewertung ihrer Abwicklungsfähigkeit präventiv durchzusetzen, d. h., außerhalb des Anwendungsbereichs des Abwicklungsrahmens. Trotz der vehementen Opposition seitens der Banken wurde dieser Vorschlag in die endgültige Version des FSB-Rahmenkonzepts übernommen. „Um die Abwicklungsfähigkeit eines Unternehmens zu verbessern“, sollten die zuständigen Behörden über „Befugnisse verfügen, bei Bedarf geeignete Maßnahmen, z. B. Änderungen der Geschäftspraktiken des Unternehmens oder der Unternehmensstruktur, zur Vereinfachung der Komplexität der Abwicklung und zur Verringerung der dabei anfallenden Kosten vorzuschreiben“. Genauer ausgedrückt sollten sie „prüfen, ob [Schlüssel-] Funktionen in andere rechtlich und operativ unabhängige Geschäftseinheiten ausgelagert werden sollten, die nicht von den Problemen des Konzerns betroffen sind“ (10.5).

40 Die Erwähnung der „Komplexität“ und der „Auslagerung in andere rechtlich und operativ unabhängige Geschäftseinheiten“ blieb in der öffentlichen Konsultationsphase nicht unbemerkt. Banken und andere Branchengruppen interpretierten diese Formulierung – berechtigterweise – als eine indirekte Wendung hin zu einer Trennung von Privatkunden- und Investmentgeschäft. Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) und der Gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD (TUAC) und ihre Mitgliedsorganisationen haben bereits in der Vergangenheit eine solche Trennung befürwortet. In einer kürzlichen Stellungnahme forderten die Gewerkschaften den FSB auf, das FSB-Rahmenkonzept „zu erweitern und darin strukturelle Maßnahmen zur Limitierung des Umfangs und der Komplexität von Bankenbilanzen“ sowie Maßnahmen aufzunehmen zum Schutz von „Bankgeschäften, die der realen Wirtschaft dienen (Privatkundengeschäft, langfristige Projektfinanzierungen), vor den Risiken, die mit dem Aktienhandel und dem Investmentgeschäft einhergehen“. Dabei wird jedoch davon ausgegangen, dass solche Reorganisationen auf beschäftigungsfreundliche Art und in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften der Banken und Versicherungen durchgeführt werden.

Finanzierung der Abwicklung

41 Der Schutz der „Steuerzahler“ vor den finanziellen Kosten einer Abwicklung ist im gesamten FSB-Rahmenkonzept das größte strategische Anliegen. „In allen Ländern sollte gesetzlich oder durch andere Maßnahmen geregelt sein, dass Behörden ein Unternehmen nicht erst unter staatliche Kontrolle bringen müssen, um es abzuwickeln“ (6.1) und dass „eine privat finanzierte Einlagensicherung oder Abwicklungsfonds“ (...) „bzw. Mechanismen zur nachträglichen Deckung der Abwicklungskosten durch die Branche zur Verfügung stehen“ (6.3). „Ein Abwicklungsplan sollte den wirksamen Einsatz der Befugnisse der Abwicklungsbehörde unterstützen, mit dem Ziel, die Abwicklung von Unternehmen aller Art ohne größere systemische Beeinträchtigungen und ohne dass der Steuerzahler für die Verluste aufkommen muss, wobei gleichzeitig systemrelevante Funktionen aufrechterhalten werden, zu ermöglichen“ (Anlage III.1.8). Es wird jedoch zugestanden, dass eine „temporäre staatliche Übernahme und Kontrolle“ der kollabierenden Institution „als letztes Mittel zur Aufrechterhaltung der Finanzstabilität als übergeordnetes Ziel“ akzeptabel sein könnte (6.5).

42 Der Schutz der Steuerzahler ist ein wünschenswertes Ziel und der FSB tut gut daran, dieses Ziel als zentrale Bedingung für die Finanzierung einer Abwicklung zu stellen (obwohl eigentlich ein solcher Schutz auf alle Staatsbürger/-innen ausgeweitet werden sollte, einschließlich der nicht so gut situierten, die keine Steuern zahlen und die, aufgrund von Kürzungen der Staatsausgaben und/oder Einsparungen bei öffentlichen Dienstleistungen gleichermaßen für die Rettung der Banken zahlen würden). Es gibt jedoch ein Problem der Kohärenz mit dem allgemeineren FSB-Aktionsplan zur Finanzreform. Während das FSB-Rahmenkonzept darauf basiert, dass die Behörden branchenweite oder allgemeine, durch Steuergelder finanzierte Finanzierungsmechanismen zur Deckung eines eingeleiteten Abwicklungsprozesses einrichten, sieht die Realität doch etwas anders aus. Nur eine Handvoll OECD-Länder haben Finanzsektorbeiträge (Bankenabgaben) eingeführt oder existierende Regelungen verstärkt, die

genau diesen Zweck, nämlich die Finanzierung von Abwicklungsprozessen, erfüllen. Als eine Alternative zur Vorfinanzierung werden im FSB-Rahmenkonzept auch Maßnahmen vorgeschlagen, Steuergelder nach einer erfolgreichen Abwicklung zurückzufordern (6.3, 6.4 und 6.5). Allerdings liegt dieser Alternative die Annahme zugrunde, dass nach der Abwicklung noch *irgendetwas* zur Deckung der verauslagten Steuergelder *übrig bleiben wird*. In jedem Fall sollte der FSB das Problem der Abwicklungsfinanzierung und dementsprechend auch der Besteuerung des Banksektors als Teil seines Aktionsplans angehen.

Internationale regulatorische Zusammenarbeit

43 Ein zentrales Anliegen, das während der öffentlichen Konsultationsphase von Banken und Branchengruppen vorgebracht wurde, war das Fehlen eines adäquaten Kooperationsrahmens für die Zusammenarbeit nationaler Aufsichtsbehörden. Die Banken argumentierten, dass den Anforderungen des FSB-Rahmenkonzepts, die an die G-SIFIs (und die Geschäftsleitung) gestellt werden, keine entsprechende Reform der Aufsichtsorgane mit Abwicklungsbefugnis gegenübersteht. Dieses Ungleichgewicht, so argumentierten sie, könnte bei der Art und Weise, in der das Rahmenkonzept in den einzelnen Staaten umgesetzt wird, zu Lücken führen. Um dieses Problem zu lösen, verlangten mehrere Banken und deren Interessenverbände die Umwandlung des FSB-Rahmenkonzepts in ein rechtsverbindliches internationales Abkommen (oder auch ‚Konkordat‘), das sowohl gleiche Bedingungen als auch eine länderübergreifende, einheitliche Anwendung des FSB-Rahmenkonzepts garantieren würde.

44 Das FSB-Rahmenkonzept sagt letztendlich jedoch nicht allzuviel über die Struktur der Behörden und eine internationale Zusammenarbeit aus. Bestenfalls wird das Rahmenkonzept auf einem Netzwerk bilateraler Abkommen basieren. Durch binationale Abkommen zwischen den zuständigen nationalen und ausländischen Behörden sollte genau geregelt werden, wie die nationalen Rechts- und Abwicklungssysteme genau interagieren sollen (Anlage I). Der FSB bestätigt jedoch implizit, dass eine ungenügende internationale Kooperation an sich eine potenzielle Gefahr für einen Bankenkollaps darstellt. Bei der oben angeführten Einschätzung der Abwicklungsfähigkeit sollten in der Tat „Faktoren und Umstände angeführt werden, die einen Einfluss auf die effektive Umsetzung von Abwicklungsmaßnahmen haben, und zwar sowohl endogene (Unternehmensstruktur) als auch exogene (Abwicklungssystem und grenzüberschreitender Kooperationsrahmen)“ (Anlage II.2). Es besteht kein Zweifel daran, dass der FSB, seine nationalen Mitgliedsverbände und seine internationalen Normgeber (BCBS, IAIS, CPSS und IOSCO) aktiv daran arbeiten, die grenzübergreifende Zusammenarbeit zu stärken. Die Frage ist, ob das Tempo dieses Prozesses angesichts der Komplexität und der hohen Anforderungen des FSB-Rahmenkonzepts für die Abwicklung von Unternehmen die gewünschten Erfolge zeigt.

Empfehlungen

45 Das FSB-Rahmenkonzept für die Abwicklung von Unternehmen ist eine sehr willkommene Initiative, deren effektive Umsetzung von IGB, TUAC und UNI schon länger unterstützt wird. Bei näherer Betrachtung des Rahmenkonzepts zeigt sich jedoch, dass noch mehr getan werden muss um sicherzustellen, dass die Behörden und die Geschäftsleitungen der G-SIFIs der Beschäftigungsdimension beim Kollaps und bei der Abwicklung einer G-SIFI entsprechend Rechnung tragen. Hier handelt es sich eindeutig um eine „Notfallreglung“, die im Falle eines Abwicklungsprozesses zum Einsatz käme, wobei zentrale Befugnisse bei den Behörden lägen und die Interessenvertreter (einmal abgesehen von einer nachträglichen Ausgleichszahlung) sehr eingeschränkte oder gar keine Regressansprüche hätten. Selbst bei einer Abwicklung im Routinemodus wären die Behörden (unter Vermeidung eines Verlusts von Steuergeldern) dazu befugt, wenn nötig, G-SIFIs strukturelle Änderungen im Rahmen der Einschätzung ihrer Abwicklungsfähigkeit aufzuerlegen, um ihre Abwicklungsfähigkeit sicherzustellen.

46 Aus der Sicht der Stabilität und Integrität gibt es bei diesen strikten Maßnahmen wohl kaum noch etwas hinzufügen oder anzuzweifeln. Allerdings gibt es aus sozioökonomischer Sicht, und besonders aus der Sicht der Arbeitnehmer/-innen, durchaus noch Mängel. Dabei geht es nicht darum, ob eine Vollbeschäftigung um jeden Preis aufrechterhalten werden sollte, wenn eine Bank kurz vor der der Insolvenz steht. Es geht vielmehr darum, ob das Recht der Arbeitnehmer/-innen auf Anhörung im Vorfeld einer Restrukturierungsmaßnahme ernst genommen wird und auch in das FSB-Rahmenkonzept eingebunden werden kann, damit der Abwicklungsprozess durch die Milderung der Auswirkungen auf die Beschäftigung effizienter durchgeführt werden kann. Wie in dieser Vorlage erörtert, sind wir derzeit noch ein ganzes Stück davon entfernt. Das FSB-Rahmenkonzept sollte die wichtige Rolle und die gesetzlich verankerten Rechte der Beschäftigten der G-SIFIs anerkennen.

47 Mit Blick auf die Zukunft, und angesichts der vorangehenden Ausführungen, werden dem FSB folgende Empfehlungen vorgelegt:

- In Bezug auf den Mangel an Klarheit der im FSB-Rahmenkonzept bei einer Abwicklung angestrebten Ziele: **Der FSB sollte anerkennen, dass die Einleitung eines Abwicklungsprozesses für eine Bank höchstwahrscheinlich schwerwiegende Auswirkungen auf die Beschäftigten haben wird, diese jedoch abgemildert werden können, ohne die Zielsetzung der Finanzstabilität zu schwächen.**
- In Bezug auf die starken Einschränkungen für die Interessenvertreter bei der Ausübung ihrer Regressansprüche nach Einleitung der Abwicklungsmaßnahmen: **Sowohl die Sanierungs- als auch die Abwicklungsprogramme sollten ein spezielles Kapitel oder eine Anlage beinhalten, die sich mit Verfahren und Szenarien zur Anhörung repräsentativer Gewerkschaften der G-SIFIs befassen, damit die Auswirkungen auf die Beschäftigung der im Rahmen der Sanierungs- und Abwicklungspläne durchgeführten Maßnahmen abgedeckt werden können.**
- In Bezug auf die strengen Vertraulichkeitsregelungen für Sanierungs- und Abwicklungspläne und in Einklang mit den vorhergehenden Ausführungen **sollten sich die repräsentativen Gewerkschaften der G-SIFIs Überblick über die allgemeinen Züge der Sanierungs- und Abwicklungspläne verschaffen können, um die Auswirkungen des Abwicklungsprozesses auf die Beschäftigten besser antizipieren zu können.**
- In Bezug auf das Recht der Behörden, eine Umstrukturierung einer G-SIFI noch während der Einschätzungsphase der Abwicklungsfähigkeit präventiv durchzusetzen: **Bei allen Maßnahmen der Behörden zur Durchsetzung einer Umstrukturierung einer G-SIFI außerhalb der Abwicklungsphase, auch wenn es aus Sicht der Finanzstabilität legitim erscheinen mag, sollten Gewerkschaften stets einbezogen werden.**
- In Bezug auf die Finanzierung des Abwicklungsrahmens: **Die derzeitigen Abwicklungsrahmen der G-20-Staaten haben keinen Finanzierungshintergrund und die Finanzierungslast müsste wahrscheinlich von den Steuerzahlern getragen werden – der FSB und seine Mitglieder sollten eine Debatte über die Besteuerung des Finanzsektors auf regionaler und globaler Ebene aufnehmen.**
- In Bezug auf den internationalen Aufsichtsrahmen: Es besteht ein Ungleichgewicht zwischen den substanziellen Ambitionen des FSB-Rahmenkonzepts und schwachen Anforderungen bezüglich der Prozesse und der grenzüberschreitenden Aufsicht. **Es würde Sinn machen, das Rahmenkonzept zu einem rechtsverbindlichen internationalen Abkommen auszubauen und sowohl die nationalen als auch die regionalen Aufsichtsbehörden nicht nur zu einer Zusammenarbeit, sondern auch zu einer internationalen Konsolidierung zu zwingen.**

**International Trade Union
Confederation (ITUC)**
International Trade Union
House
5, boulevard
du Roi Albert II, Bte 1
1210 Brussels, Belgium
Tel : +32 (0)2 224 0111
info@ituc-csi.org
www.ituc-csi.org

UNI Global Union
Avenue Reverdi 8-10,
1260 Nyon, Switzerland
Tel: +41 22 365 21 00
contact@uniglobalunion.org
www.uniglobalunion.org

**Trade Union Advisory
Committee
(TUAC) to the OECD**
15, rue la Prouse
75016 Paris, France
Tel: +33 (0) 1 55 37 37 37
tuac@tuac.org
www.tuac.org