



Europäische Kommission will Abwicklungsrahmenwerk neu zuschneiden: EuBV spricht sich für Beibehaltung bisheriger Grundsätze aus

Mit ihren Vorschlägen vom 18. April 2023 stößt die Europäische Kommission den europäischen Legislativprozess zur Überarbeitung des Sanierungs- und Abwicklungsrahmenwerks sowie des Einlagensicherungsrahmenwerks, kurz CMDI, an. Damit kommt sie unter anderem einem Arbeitsauftrag der Wirtschafts- und Finanzminister aus dem Juni 2022 nach, der die Überarbeitung des CMDI-Rahmens als primären Arbeitsstrang zur Vollendung der Bankenunion festgelegt hatte. In ihren Vorschlägen drückt die Europäische Kommission auch ihr Bedauern über das – aus ihrer Sicht – fehlende, dritte Element der Bankenunion, nämlich die Europäische Einlagenversicherung (EDIS) aus. Dabei hält sie fest, dass ihr EDIS-Vorschlag aus dem Jahr 2015 weiterhin anhängig sei.

Zwar betont die Europäische Kommission, dass es ihr mit dem CMDI-Paket um keine grundsätzliche Revision des Sanierungs- und Abwicklungsrahmenwerks gehe. Gleichzeitig sind die vorgeschlagenen technischen Änderungen aber so weitreichend, dass – bei einer unveränderten Verabschiedung durch die Ko-Gesetzgeber – künftig deutlich mehr kleine und mittlere Institute nach europäischen Vorgaben abgewickelt statt in die nationale Regelinsolvenz geschickt würden. Zudem soll es künftig leichter möglich sein, die Mittel der nationalen Einlagensicherungssysteme (DGS) für Zwecke der europäischen Abwicklung zu verwenden.

Wie die EU-Kommission sind auch wir der Meinung, dass die bestehenden Vorschriften den Behörden bereits einen wirksamen Umgang mit ausfallenden Banken ermöglichen. Dass die Behörden beim Ausfall mittlerer und kleiner Banken in der EU anstelle der vorgeschriebenen Eigenmittel der Banken oder branchenfinanzierter Sicherheitsnetze auf Steuergelder zurückgegriffen haben, zeigt, dass Abwicklungsstrategien nicht in allen Abwicklungsfällen wirksam und europaweit einheitlich angewendet werden. Für die verbindliche Anwendung des Abwicklungsregimes bedarf es daher aus unserer Sicht keiner umfassenden Überarbeitung des Krisenmanagementrahmens, sondern vielmehr einer harmonisierten und konsequenten Anwendung innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen. Hierzu könnte beispielsweise die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten in Art. 32 b, bei fehlendem öffentlichem Interesse eine Liquidierung nach nationalem Recht sicherzustellen, gestärkt werden, zum Beispiel durch eine entsprechende Überwachung der nationalen Abwicklungsbehörden (national resolution authorities | NRAs) sowie anlassbezogene Eingriffsrechte durch die entsprechenden europäischen Stellen.

Zwar betont die Europäische Kommission, dass die Entscheidung, ob eine Abwicklung nach europäischen Vorgaben oder die nationale Regelinsolvenz zur Anwendung kommt, eine jeweils individuelle Entscheidung (case-by-case decision) der zuständigen Behörde sei, jedoch schlägt sie eine dermaßen starke Abänderung der zugrundeliegenden Parameter vor, so dass die zuständige Behörde künftig viel häufiger bei ihrer Bewertung zwingend zu dem Ergebnis kommen muss, der europäischen Abwicklung den Vorzug gegenüber der nationalen Regelinsolvenz zu geben. Zu nennen sind hier insbesondere Umformulierungen bei der Ausführung des Public Interest Assessments zur Bewertung

des Vorliegens eines öffentlichen Interesses für eine Abwicklung. Grundsätzlich ist die Prüfung des öffentlichen Interesses als Voraussetzung für die Abwicklung im Vorfeld und während einer tatsächlichen Krise mit Unsicherheiten verbunden. Die im Reformvorschlag der Kommission nicht näher spezifizierte Erweiterung der Definition der kritischen Funktion im Rahmen der Beurteilung des öffentlichen Interesses auf die regionale Bedeutung eines Instituts erschwert nicht nur die ex ante Analyse des öffentlichen Interesses, sondern bringt auch die Gefahr mit, dass die Beurteilung des öffentlichen Interesses durch die nationalen Abwicklungsbehörden uneinheitlich vorgenommen wird.

Zudem wird mit der vorgeschlagenen Änderung der Gläubigerhierarchie das Ergebnis des anzuwendenden sogenannten least cost test maßgeblich beeinflusst. Dadurch würden nationale DGS-Mittel künftig häufiger im europäischen Abwicklungsprozess eingesetzt werden. Daraus – so die Europäische Kommission – könnten entsprechende Nachschusspflichten für die einzahlenden Kreditinstitute entstehen. Den Umfang dieser Nachzahlungen vermag die Europäische Kommission jedoch in ihrer Auswirkungsstudie nicht zu quantifizieren.

Die Europäische Bausparkassenvereinigung ist der Meinung, dass das generelle Bestreben der Europäischen Kommission, den bestehenden Rechtsrahmen zu verbessern zwar grundsätzlich unterstützenswert sei. Die bisherige Trennung zwischen europäischer Abwicklung für große, systemrelevante Institute mit grenzübergreifendem Geschäft und nationaler Regelinsolvenz als Standardoption für die Vielzahl an kleinen und mittleren Instituten sollte dabei jedoch aufrecht erhalten bleiben.

Die hohen regulatorischen Anforderungen, die mit dem Abwicklungsregime einhergehen, könnten kleine, nicht komplexe Institute überfordern. Die damit einhergehenden hohen finanziellen Kosten und enormen prozessualen Aufwände schwächen diese Institute übermäßig und führen somit nicht zu einer Stärkung der Widerstandskraft des europäischen Finanzsystems. Vielmehr würde dies den Trend der Konsolidierung des Bankensektors zu immer größeren Instituten, deren Schieflage erhebliche negative Auswirkungen hätte, weiter verstärken.

Der Reformvorschlag der EU-Kommission beachtet zudem nicht die Besonderheiten der Geschäftsmodelle der Institute und die spezifischen nationalen Regelungen, die eine wirksame Aufsicht und Abwicklung von Spezialkreditinstituten gewährleisten. Aufgrund des speziellen, risikoarmen Geschäftsmodells der Bausparkassen wurde bereits ein Normenrahmen mit den Regelungen des Bausparkassengesetzes (BauSparkG) und der Bausparkassenverordnung (BauSparkV) geschaffen. Gleichzeitig gibt es neben der laufenden Bankenaufsicht eine für die Belange des Bausparens etablierte Spezialaufsicht, die bei der BaFin angesiedelt ist. Die Bausparkassenaufsicht hat dabei die Entscheidungshoheit über geschäftsmodellspezifische aufsichtliche Entscheidungen und somit auch über den Bausparkassen-Abwicklungsmechanismus, der explizit für deutsche Bausparkassen ausdifferenziert wurde.

In Deutschland besteht mit der Bausparkassenaufsicht und dem Bausparkassen-Rechtsrahmen somit ein eigens auf die Bausparkassen maßgeschneiderter Abwicklungsmechanismus, so dass das übergeordnete Ziel der „Finanzstabilität ohne Zugriff auf Steuergelder“ unter Nutzung dieses Rechtsrahmens sichergestellt ist. Aufgrund der jahrzehntelangen Erfahrungswerte der Bausparkassenaufsicht sollte daher diesen bewährten nationalen Abwicklungsregelungen - bei denen bisher nicht auf Steuergelder zurückgegriffen werden musste - gegenüber einem harmonisierten europäischen, geschäftsmodellunspezifischen Abwicklungsregime für alle Kreditinstitute Vorrang gegeben werden. Ferner ist eine im Hinblick auf Abwicklungsbelange ggf. umzusetzende Mehrfachzuständigkeit verschiedener Behörden unter Risikogesichtspunkten ineffizient und sollte

idealerweise dort verbleiben, wo das geschäftsmodellspezifische Knowhow bereits heute angesiedelt ist.

Zudem darf eine Reform des Abwicklungsregimes nicht dazu führen, dass innenfinanzierte Institute wie Bausparkassen unter das Abwicklungsregime fallen und daraus resultierend Finanzmittel (senior non-preferred) aufgenommen werden müssen, die für den operativen Betrieb grundsätzlich nicht benötigt werden. Gleichzeitig unterliegen Bausparkassen nationalen gesetzlichen Vorgaben, die Anlagebeschränkungen auf der Aktivseite zur Folge haben, die eine „Gegenfinanzierung“ der verhältnismäßig teuren Bail-in- bzw. MREL-fähigen Passiva nur dann ermöglichen, wenn im Gegenzug senior non-preferred Anleihen anderer Emittenten auf der Aktivseite gehalten werden. Daher schlagen wir vor, dass bzgl. der Abwicklung bzw. Liquidation von Spezialkreditinstituten (z.B. Bausparkassen) auf bestehende nationale Spezialregelungen als gleichwertige Abwicklungsinstrumente zurückgegriffen werden kann und diese gegenüber den europäischen Abwicklungsinstrumenten Vorrang haben sollten.