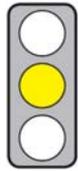


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will Bankenrisiken vorbeugen, die Finanzstabilität stärken und die Steuerzahler bei Bankenrisiken entlasten.

Betroffene: Banken und Wertpapierfirmen, Aufsichts- und Abwicklungsbehörden, Steuerzahler



Pro: (1) Die Schaffung eines Abwicklungs- und Sanierungsregimes ist unverzichtbar.

(2) Sanierungspläne können zur Krisenprävention beitragen.

(3) Abwicklungspläne und die Möglichkeit der Behörden, einem Institut weitreichende Maßnahmen zur Erlangung der Abwicklungsfähigkeit vorzuschreiben, sind zwingend.

Contra: (1) Sanierungs- und Abwicklungspläne sollten keine ESM-Mittel einplanen dürfen.

(2) Kann ein Institut ohne Staatshilfe abgewickelt werden, sollte die Behörde keinen Sonderverwalter einsetzen und bei Erstellung der Sanierungspläne keine Abhilfemaßnahmen anordnen dürfen.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 280 vom 6. Juni 2012 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen**

Kurzdarstellung

Teil 1 der CEP-Analyse befasst sich mit Sanierungs- und Abwicklungsplänen sowie mit Maßnahmen zur Krisenprävention, Teil 2 mit Abwicklungsinstrumenten und Abwicklungsfonds.

► Hintergrund, Ziele und Geltungsbereich

- Laut Kommission fehlte es den Aufsichtsbehörden während der Finanzkrise an „angemessenen Instrumenten“ und Befugnissen, um insolvenzgefährdete Finanzinstitute abzuwickeln (Erwägungsgrund 1).
- Die Kommission schlägt einen EU-Rahmen zur Sanierung und Abwicklung von Banken und Wertpapierfirmen vor. Ziel der Richtlinie ist es (Begründung S. 2)
 - durch „Präventivmaßnahmen“ Bankenrisiken abzuwenden,
 - die Stabilität des Finanzmarktes aufrechtzuerhalten und
 - das Risiko für die Übernahme von Bankverlusten durch die Steuerzahler zu reduzieren.
- Unter der Abwicklung einer Bank oder Wertpapierfirma versteht man – als Alternative zum regulären Insolvenzverfahren – deren „Restrukturierung“ mit dem Ziel, (Art. 2 Ziffer 1)
 - grundlegende Funktionen des Instituts zu erhalten,
 - seine „Lebensfähigkeit“ ganz oder teilweise wiederherzustellen und
 - die Finanzstabilität zu wahren.
- Die Richtlinie gilt für folgende „Institute“ (Art. 1):
 - Banken und Wertpapierfirmen und deren Tochterunternehmen,
 - Zweigstellen der Banken und Wertpapierfirmen außerhalb der EU,
 - Finanzinstitute, deren Töchter „ausschließlich oder hauptsächlich“ Banken, Wertpapierfirmen oder andere Finanzinstitute sind („Finanzholdinggesellschaften“) und deren Töchter.

► Einrichtung nationaler Abwicklungsbehörden

Jeder Mitgliedstaat richtet eine oder mehrere nationale Abwicklungsbehörden ein. Dabei kann es sich um die nationale Bankaufsichtsbehörde, die nationale Zentralbank, ein Ministerium oder eine andere Behörde handeln. (Art. 3 Abs. 1-3)

► Sanierungsplan

- Jedes Institut muss einen Sanierungsplan erstellen. In diesem muss es darlegen, welche Maßnahmen es bei einer „signifikanten Verschlechterung“ seiner Finanzlage ergreifen will, um seine finanzielle Stabilität wiederherzustellen. (Art. 5 Abs. 1)
- Der Sanierungsplan darf nicht davon ausgehen, dass das Institut staatliche Beihilfen („außerordentliche öffentliche Mittel“) erhält. Die Nutzung von besicherten Zentralbankfazilitäten wie etwa die Spitzenrefinanzierung ist dagegen in der Regel erlaubt. (Art. 5 Abs. 2 und 3)
- Der Sanierungsplan muss einem Stresstest unterzogen werden, für den die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) verschiedene Szenarien in Form technischer Regulierungsstandards festlegt (Art. 5 Abs. 5 und 6).
- Die nationale Bankaufsichtsbehörde überprüft den Sanierungsplan (Art. 6 Abs. 1).
- Ist die Bankaufsichtsbehörde mit dem Sanierungsplan nicht einverstanden, muss das Institut den Plan innerhalb von drei Monaten überarbeiten (Art. 6 Abs. 3). Ist die Behörde weiterhin nicht mit dem Plan einverstanden, kann sie das Institut zu Abhilfemaßnahmen verpflichten (Art. 6 Abs. 4), etwa zu
 - höheren Eigenkapitalanforderungen,
 - einer Reduktion seines Risikoprofils oder
 - einer Änderung seiner Unternehmensstrategie.

► **Abwicklungsplan**

- Die Abwicklungsbehörde erstellt in Abstimmung mit der nationalen Bankaufsichtsbehörde für jedes Institut einen Abwicklungsplan. Der Plan enthält Maßnahmen, die die Behörden treffen können, wenn sie das Institut als abwicklungsbedürftig einstufen (Art. 9 Abs. 1).
- Der Plan enthält insbesondere Erläuterungen (Art. 9 Abs. 4)
 - zur wirtschaftlichen und rechtlichen Trennung „kritischer Funktionen und Kerngeschäftsbereiche“,
 - zur Finanzierung verschiedener Abwicklungsmaßnahmen und
 - zu „kritischen wechselseitigen Abhängigkeiten“.
- Der Abwicklungsplan darf nicht davon ausgehen, dass das Institut staatliche Beihilfen („außerordentliche öffentliche Mittel“) erhält. Mittel aus Abwicklungsfonds sind dagegen erlaubt. (Art. 9 Abs. 2 und 3)

► **Sonstige Vorschriften zu Sanierungs- und Abwicklungsplänen**

- Die nationale Bankaufsichtsbehörde und die Abwicklungsbehörde können für bestimmte Institute vereinfachte Sanierungs- bzw. Abwicklungspläne vorsehen. Entscheidend dafür sind die Art der Tätigkeit der Institute, ihre Größe und systemische Relevanz. (Art. 4 Abs. 1)
- Sanierungs- und Abwicklungsplan müssen jährlich aktualisiert werden (Art. 5 Abs. 2, Art. 9 Abs. 3).
- Mutterunternehmen und ihre Tochterunternehmen („Gruppen“) müssen Sanierungspläne für die Gruppe als Ganzes und für die einzelnen Institute vorlegen. Die Abwicklungsbehörde muss Abwicklungspläne für die Gruppe als Ganzes und für die einzelnen Institute vorlegen. (Art. 7, Art. 11 Abs. 1)

► **Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Instituts und Folgen**

- Mithilfe des Abwicklungsplans bewertet die Abwicklungsbehörde die Abwicklungsfähigkeit des Instituts. Das Institut ist „abwicklungsfähig“, sofern ohne Nutzung außerordentlicher öffentlicher Mittel (Art. 13 Abs. 1)
 - eine Liquidation im regulären Insolvenzverfahren „machbar und glaubwürdig ist“ oder
 - eine Abwicklung keine „wesentlichen negativen Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität hat.“
- Gilt ein Institut als nicht abwicklungsfähig, muss es innerhalb von vier Monaten Maßnahmen ergreifen, um abwicklungsfähig zu werden (Art. 14 Abs. 1 und 2). Wird es erneut als nicht abwicklungsfähig eingestuft, kann die Abwicklungsbehörde von dem Institut verlangen (Art. 14 Abs. 3 und 4), dass es
 - Vereinbarungen innerhalb der Gruppe oder mit Dritten zur Erbringung kritischer Funktionen des Instituts abschließt,
 - Vermögenswerte veräußert,
 - bestimmte Tätigkeiten einstellt oder beschränkt oder
 - seine rechtliche oder operative Struktur ändert.

► **Frühzeitiges Eingreifen**

- Die Bankaufsichtsbehörde muss ein Institut, welches die Eigenkapitalvorschriften nicht erfüllt oder droht nicht zu erfüllen, „im Bedarfsfall“ anweisen können (Art. 23)
 - zusätzliches Eigenkapital vorzuhalten,
 - Maßnahmen und Regelungen des Sanierungsplans umzusetzen,
 - die Hauptversammlung einzuberufen,
 - Mitglieder des Leitungsgremiums oder Direktoren zu entlassen oder zu ersetzen,
 - Pläne für Verhandlungen mit Gläubigern zwecks einer Umschuldung zu erstellen.
 Zudem kann die Behörde zur Vorbereitung einer Abwicklung an potentielle Käufer herantreten.
- Die EBA entwickelt für diese Eingriffsbefugnisse technische Durchführungsstandards (Art. 23 Abs. 2).
- Die Bankaufsichtsbehörde kann einen Sonderverwalter bestellen, wenn (Art. 24 Abs. 1)
 - die genannten Maßnahmen nicht ausreichen, um die Eigenkapitalvorschriften wieder zu erfüllen,
 - sich die Finanzlage des Instituts „signifikant“ verschlechtert oder
 - das Institut „schwerwiegend“ gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften verstößt.
- Der Sonderverwalter übernimmt die Leitung des Instituts und alle damit verbundenen Befugnisse. Die Einberufung der Hauptversammlung bedarf allerdings der Zustimmung der zuständigen Behörden. Diese können den Handlungsspielraum des Sonderverwalters einschränken. (Art. 24 Abs. 1, 2 und 4)
- Die Tätigkeit des Sonderverwalters erstreckt sich über maximal zwei Jahre, kann aber „ausnahmsweise“ verlängert werden. Er ist „gesetzlich verpflichtet“, Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage des Instituts zu treffen. Diese Pflicht hat „im Zweifelsfall“ Vorrang vor anderen Pflichten. (Art. 24 Abs. 3 und 6)

► **Finanzielle Unterstützung zwischen Mutter- und Tochterunternehmen (Gruppenvereinbarung)**

- Die Institute einer Gruppe können interne Vereinbarungen zur gegenseitigen finanziellen Unterstützung treffen, um Abwicklungen zu verhindern (Gruppenvereinbarung; Art. 16 Abs. 1). Dies ist zulässig in Form eines Darlehens, einer Garantie oder der Bereitstellung eines Pfandes oder einer Sicherheit (Art. 16 Abs. 2 lit. b).
- Die Mitgliedstaaten können regeln, dass die Hauptversammlungen der Institute, die sich der Vereinbarung anschließen wollen, zustimmen müssen (Art. 18 Abs. 1).
- Keines der beteiligten Institute darf bei Abschluss der Gruppenvereinbarung gegen die Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften verstoßen oder von der Insolvenz bedroht sein (Art. 16 Abs. 4).
- Gruppenvereinbarungen bedürfen der Genehmigung der für die Gruppe zuständigen Behörde („konsolidierende Behörde“) und der für die Tochterunternehmen zuständigen Behörden. Kommen diese Behörden innerhalb von vier Monaten zu keiner gemeinsamen Entscheidung, entscheidet die konsolidierende Behörde. Im Streitfall kann die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) schlichtend eingreifen. (Art. 17)

- Voraussetzung für die Genehmigung einer Gruppenvereinbarung ist, dass (Art. 19)
 - die Schieflage des unterstützten Instituts realistischere behoben werden kann,
 - die Finanzstabilität der gesamten Gruppe gewahrt ist, insbesondere die Liquidität und Zahlungsfähigkeit des unterstützenden Instituts nicht gefährdet wird und dieses die Eigenkapitalanforderungen einhält,
 - eine Gegenleistung erbracht wird.
- Die konkrete Gewährung einer finanziellen Unterstützung bedarf eines Beschlusses des Leitungsorgans des unterstützenden Instituts (Art. 20). Die für das unterstützende Institut zuständige Behörde kann die Unterstützungsgewährung „untersagen oder beschränken“. Die konsolidierende Behörde oder die für das unterstützte Institut zuständige Behörde kann Einwände dagegen erheben und die EBA um Schlichtung bitten. (Art. 21)

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission sind unterschiedliche nationale Vorschriften „ungeeignet“, um grenzübergreifenden Krisen zu begegnen. Dies gefährdet die Finanzstabilität und erschwert die Abwicklung grenzüberschreitender Gruppen.

Politischer Kontext

2009 forderten die G20-Staaten eine Überprüfung der Abwicklungsregime und Insolvenzgesetze. 2010 legten das Europäische Parlament einen Initiativbericht mit Empfehlungen zum Krisenmanagement im Bankensektor und die Kommission eine Mitteilung zur selben Thematik vor [KOM (2010) 579, s. [CEP-Analyse](#)] vor. Ebenfalls 2010 nahm der Ecofin-Rat Schlussfolgerungen zur Bankensanierung und -abwicklung an. 2011 billigten die G20-Staaten ein Dokument des Financial Stability Board (FSB) mit zentralen Elementen effektiver Abwicklungsregime. Im November 2012 führte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eine Konsultation zu ihrem Entwurf eines Rundschreibens zu Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen durch. Die vorliegende Richtlinie ist Teil der Überlegungen zur Schaffung einer Bankenunion. Zu diesen zählt auch der Vorschlag zur Verlagerung der Bankenaufsicht auf die EZB (COM (2012)511 und 512, s. [CEP-Analysen](#)) sowie die Reform der Einlagensicherung (COM (2010) 368, s. [CEP-Analyse](#)). Die Kommission will noch 2013 einen Vorschlag zur Schaffung einer europäischen Abwicklungsbehörde und eines europäischen Abwicklungsfonds vorlegen.

Stand der Gesetzgebung

06.06.12 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Federführender Ausschuss des EP:	Wirtschaft/Währung, Berichterstatte: Gunnar Hökmark (EVP-Fraktion, SE)
Federführendes Bundesministerium:	Ministerium der Finanzen
Federführender Ausschuss des BT:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Fehlen eines glaubwürdigen Sanierungs- und Abwicklungsregimes für Banken und Wertpapierfirmen führt faktisch zu einem mit Steuergeldern abgesicherten staatlichen Existenzschutz vor allem der systemrelevanten Institute. Dies erzeugt große Anreizverzerrungen: Wer keine Insolvenz fürchten muss, geht tendenziell zu hohe Risiken ein, da er die negativen Folgen etwa in Form von Verlusten nicht vollständig tragen muss. Glaubwürdige Sanierungs- und Abwicklungsregime können diesem Moral-Hazard-Verhalten entgegenwirken, das Haftungsprinzip stärken und dafür sorgen, dass die Eigentümer und Gläubiger der Banken ihrer Verantwortung für eingegangene Risiken gerecht werden. **Die Schaffung eines Abwicklungs- und Sanierungsregimes ist daher ordnungspolitisch unbedingt erforderlich.**

Die Pflicht zur Erstellung von Sanierungsplänen ist sachgerecht: Diese helfen sowohl Aufsichtsbehörden als auch Instituten, frühzeitig Gefahren und Risiken zu erkennen und darauf reagieren zu können. Sie sind somit **ein geeignetes Instrument der Krisenprävention.** Auch die Einbeziehung ausnahmslos aller Institute ist hier sachgerecht, zumal Erleichterungen für kleinere Institute möglich sind. Denn Sanierungspläne sind eine gute Informationsquelle, um systemische Risiken aufdecken zu können, die auch bei kleineren Instituten vorhanden sein können.

Die Abwicklungsfähigkeit von Instituten muss glaubwürdig sein. Abwicklungspläne und auch die Möglichkeit der Behörde, einem nicht abwicklungsfähigen Institut weitreichende Maßnahmen zur Erlangung der Abwicklungsfähigkeit vorzuschreiben, sind daher zwingend: Ohne diese Maßnahmen können Institute im Ernstfall nicht abgewickelt werden, und eine disziplinierende Wirkung bleibt aus. Denn für eine geordnete Abwicklung existiert nur ein enges Zeitfenster. Sie ist daher nur möglich, wenn bereits im Vorfeld einer Krise Informationen vorhanden sind über den Aufbau eines Instituts, Verbindungen zu anderen Finanzmarktakteuren, existierende Gläubiger- und Eigentümerstrukturen sowie Pläne, wie Teile des Instituts abgewickelt werden können. Allerdings darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass Banken Krisen oft unvorhersehbar sind und keinem vorbestimmten Ablauf gehorchen. Wie man auf solche Krisen angemessen reagiert, kann im Voraus nur begrenzt geplant werden. Auch deshalb kann nicht in allen Fällen sichergestellt werden, dass ein „abwicklungsfähiges“ Institut tatsächlich ohne staatliche Beihilfen abgewickelt werden kann.

Das Sanierungs- und Abwicklungspläne den Rückgriff auf öffentliche Mittel zumindest nicht vorsehen dürfen, ist zentral. Denn es sensibilisiert die Institute dafür, dass allein sie für eingegangene Risiken haften. Auch Mittel des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der Banken künftig direkt rekaptalisieren darf, sollten dabei nicht eingeplant werden dürfen. Hier bleibt die Richtlinie zu vage. Ferner muss die Einbeziehung von Zentralbankfazilitäten in den Sanierungsplänen präzisiert werden. Denn es muss verhindert werden, dass die EZB nicht frei über die Notenbankfähigkeit von Wertpapieren entscheiden kann, weil diese in Sanierungsplänen bereits vorgesehen sind.

Da nach den Vorschriften der Richtlinie jedes Institut grundsätzlich ohne Inanspruchnahme staatlicher Beihilfen abwicklungsfähig sein muss, ist es ein nicht rechtfertigbarer Eingriff in die unternehmerische Freiheit, dass generell die Aufsichtsbehörde bereits bei Erstellung des Sanierungsplans „Abhilfemaßnahmen“ vorschreiben und einen Sonderverwalter etwa bei Nichterfüllung der Eigenkapitalvorschriften („frühzeitiges Eingreifen“) bestellen darf. Diese Möglichkeiten sollten strikt auf Fälle beschränkt werden, in denen ohne sie die Finanzstabilität nur mit staatlichen Beihilfen erhalten werden könnte.

Gruppenvereinbarungen können die Stabilität einer Gruppe stärken. Die Anforderungen dafür, dass ein Institut der Gruppe ein anderes unterstützt, etwa die Pflicht zur Einholung einer Genehmigung der Behörde, sind sachgerecht. Denn das unterstützende Institut kann bei ungenügender Finanzkraft selbst in Schwierigkeiten geraten. Auch erhöhen gruppeninterne Finanzhilfen wechselseitige Abhängigkeiten, was etwaige Abwicklungen erschwert.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) gestützt, da eine je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Behandlung von systemrelevanten Banken in Schieflage den Binnenmarkt beeinträchtigen kann.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Behördliche „Abhilfemaßnahmen“ bei der Erstellung des Sanierungsplans und das Einsetzen eines Sonderverwalter stellen Eingriffe in die unternehmerische Freiheit (Art. 16 Charta der Grundrechte der EU) dar. Diese Eingriffe können nur dann gerechtfertigt sein, wenn sie für die Erhaltung der Finanzstabilität ohne Belastung der Steuerzahler unabdingbar sind.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Anfang Februar 2013 verabschiedete die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf, der systemrelevante Kreditinstitute zur Erstellung von Sanierungsplänen verpflichtet. Auch soll die BaFin Abwicklungspläne für diese Institute ausarbeiten müssen. Bisher besteht keine spezielle gesetzliche Regelung. Die BaFin verpflichtet systemrelevante Kreditinstitute allerdings bereits auf Grundlage von § 25a Kreditwesengesetz (KWG) zur Vorlage von Sanierungsplänen. Das bestehende Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz sieht Sanierungs- oder Reorganisationsverfahren vor. Anders als nach dem Kommissionsvorschlag entscheiden allerdings die Kreditinstitute selbst über die Einleitung eines solchen Verfahrens. Dazu sind eine Anzeige bei der BaFin und die Vorlage eines Sanierungs- oder Reorganisationsplans erforderlich. Beide Pläne beziehen sich aber anders als die in der Richtlinie vorgesehenen Sanierungs- und Abwicklungspläne auf eine konkrete Krisensituation. Das Sanierungsverfahren kann auf alle sanierungsbedürftigen Kreditinstitute angewandt werden, das Reorganisationsverfahren nur auf systemrelevante. Die BaFin kann einen Sonderverwalter – im deutschen Recht: Sonderbeauftragter – einsetzen (§ 45c KWG). Die Voraussetzungen dafür sind weiter gefasst als in der Richtlinie.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Schaffung eines Abwicklungs- und Sanierungsregimes ist unverlässlich. Sanierungspläne tragen zur Krisenprävention bei. Abwicklungspläne und die Möglichkeit der Behörden, einem Institut weitreichende Maßnahmen zur Erlangung der Abwicklungsfähigkeit vorzuschreiben, sind zwingend. Sanierungs- und Abwicklungspläne sollten keine ESM-Mittel einplanen dürfen. Nur für Institute, die nicht ohne staatliche Beihilfen abwickelbar sind, sind Sonderverwalter und Abhilfemaßnahmen im Zuge der Erstellung von Sanierungsplänen akzeptabel.