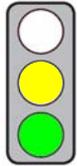


Stand: 20.12.2010

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission stellt einen „Europäischen Abwicklungsrahmen“ zur Diskussion, mit dem insolvente Finanzinstitute künftig ohne Einsatz von Steuergeldern geordnet abwickelbar sein sollen.

Betroffene: Banken, Wertpapierfirmen, Versicherungen, Investmentfonds, zentrale Gegenparteien und deren Gläubiger; Aufsichtsbehörden.



Pro: Die Pläne der Kommission können Marktteilnehmer disziplinieren und das Moral-Hazard-Problem verringern.

Contra: Ohne Harmonisierung der nationalen Bankeninsolvenzregeln bleiben die für grenzübergreifende Abwicklungen vorgesehenen Abwicklungskollegien weitgehend machtlos.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 579 vom 20. Oktober 2010: **EU-Rahmen für Krisenmanagement im Finanzsektor**

Kurzdarstellung

► Ziel und Geltungsbereich

- Die Kommission wird im Frühjahr 2011 einen Legislativvorschlag für einen „europäischen Abwicklungsrahmen“ vorlegen. Dieser Rahmen soll ermöglichen, dass Finanzinstitute in die Insolvenz gehen können, ohne dass Steuergelder eingesetzt werden müssen oder die Stabilität des Finanzsystems gefährdet wird.
- Der europäische Abwicklungsrahmen soll für alle Banken und für systemrelevante Wertpapierfirmen (im Folgenden: „Finanzinstitute“) gelten. Die Kommission will bis Ende 2011 entscheiden, ob er auf Versicherungen, Investmentfonds oder zentrale Gegenparteien (CCP) ausgeweitet wird.
- In der vorliegenden Mitteilung legt die Kommission Regulierungsvorschläge für folgende Bereiche vor:
 - Stärkung der präventiven Maßnahmen der zuständigen Behörden,
 - Abwicklung vs. Rettung insolventer Finanzinstitute und
 - Koordinierung bei grenzübergreifenden Abwicklungen.

► Stärkung der präventiven Maßnahmen der zuständigen Behörden

- Die Kommission will die Aufsicht über Finanzinstitute verschärfen, indem die Aufsichtsbehörden
 - für alle Finanzinstitute „auf Basis einer Risikobewertung jährlich einen Aufsichtsplan“ ausarbeiten,
 - häufiger und intensiver vor Ort prüfen und „invasiver und zukunftsgerichteter“ bewerten,
 - „robustere Aufsichtsstandards“ anwenden können,
 - bereits bei möglichen Verstößen gegen Anforderungen der Eigenkapitalrichtlinie (RL 2006/48/EG; vgl. [CEP-Analyse](#)) die Geschäftsleitung auswechseln und Dividendenzahlungen untersagen können,
 - bei tatsächlichen Verstößen einen Sonderverwalter einsetzen können.
- Die Kommission prüft derzeit, ob mit Regeln festgelegt werden sollte, wann und wie grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute Aktiva auch dann innerhalb ihrer Gruppe transferieren können, wenn Teile der Gruppe Liquiditätsprobleme haben.
- Jedes Finanzinstitut muss – „in enger Zusammenarbeit“ sowohl mit der Aufsichtsbehörde als auch mit der Abwicklungsbehörde – einen „Abwicklungsplan“ erstellen. Dieser muss darlegen, wie die Geschäfte des Instituts notfalls „transferiert oder geordnet abgewickelt“ werden können.
- Jedes Finanzinstitut muss einen „Sanierungsplan“ erstellen, wenn dies angesichts der Größe des Institutes oder der Quellen seiner Finanzierung „verhältnismäßig“ ist. Der Plan muss für verschiedene Szenarien darlegen, wie das Institut Liquiditätsprobleme beheben oder neues Kapital beschaffen will. Die Aufsichtsbehörde bewertet, ob der Plan vollständig und dazu geeignet sind.
- Die Aufsichtsbehörde kann bei einem Finanzinstitut „Änderungen an Rechtsstruktur, Geschäftsbereichen und Unternehmensstruktur“ durchsetzen, wenn die Abwicklungsbehörde dies für die Abwickelbarkeit des Instituts als notwendig erachtet.

► Vorrang der Abwicklung gegenüber der Rettung insolventer Finanzinstitute

- Insolvente Finanzinstitute sollen möglichst im Rahmen des herkömmlichen Insolvenzrechts liquidiert werden. Die Kommission will prüfen, welche Reformen des Bankeninsolvenzrechts dafür notwendig sind. Bis Ende 2012 will sie einen Bericht über die weitere Harmonisierung des Bankeninsolvenzrechts vorlegen. Ziel ist es, als Alternative zum Gerichtsverfahren ein Verwaltungsverfahren für die Liquidation von Banken zu schaffen.
- Wenn aber die „herkömmliche Insolvenz“ eines Finanzinstitutes die Finanzstabilität bedrohen würde, kann im „öffentlichen Interesse“ eine „geordnete Abwicklung“ – vollständig oder von Teilen des Instituts – „notwendig“ sein.

- Nur in „allerletzter Instanz“ sollen Rettungsmaßnahmen getroffen werden, um den Fortbestand eines insolventen Finanzinstituts tatsächlich zu sichern.

► **Abwicklung: Instrumente**

- Jeder Mitgliedstaat muss eine Behörde benennen, die für die Abwicklung von Finanzinstituten zuständig ist. Das kann das Finanzministerium, die Zentralbank oder das Einlagensicherungssystem sein. Nicht zuständig sollte die Aufsichtsbehörde sein.
- Um eine Abwicklung durchführen zu können, soll die Abwicklungsbehörde die Möglichkeit erhalten,
 - ein Finanzinstitut ohne Zustimmung der Eigentümer ganz oder teilweise zu veräußern;
 - die Bilanz eines Finanzinstituts zu bereinigen, indem sie „schlecht abschneidende“ oder „toxische“ Aktiva in eine „bad Bank“ überträgt;
 - ein Finanzinstitut ganz oder teilweise auf eine „Brückenbank“ zu übertragen, mit dem Ziel, „das Geschäft nach Stabilisierung der Marktbedingungen an den privaten Sektor zu veräußern“.
- „Sicherheitsvorkehrungen“ und „Entschädigungsmechanismen“ sollen sicherstellen, dass Anteilseigner und Gläubiger eines abgewickelten Instituts keine größeren Verluste erleiden, als es bei einer herkömmlichen Insolvenz der Fall gewesen wäre.

► **Abwicklung: Finanzierung**

- Die Kosten der Abwicklung eines Finanzinstituts sollen vorrangig die Anteilseigner und Gläubiger tragen.
- Die Kommission schlägt darüber hinaus nationale Bankenabwicklungsfonds vor, die später in einen „einzigsten EU-weiten Fonds“ überführt werden sollen.
 - Finanziert werden sollen die Fonds von den dem Abwicklungsrahmen unterworfenen Banken: durch Einzahlungen
 - im Vorfeld etwaiger Krisen („Ex-ante-Finanzierung“) und
 - nach Ausklingen von Krisen („Ex-Post-Finanzierung“; diese Zahlungen sollen zunächst niedrig sein und mit „Festigung des Wirtschaftsaufschwungs“ ansteigen.
 - Bemessungsgrundlage für die Höhe der Einzahlungen sollen EU-weit einheitlich die Verbindlichkeiten eines Finanzinstituts sein. Solange das nicht durchsetzbar ist, könnte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, die Bemessungsgrundlage selber zu bestimmen. Das darf aber den „Binnenmarkt nicht verzerren“.
 - Die Mittel der Abwicklungsfonds sollen grundsätzlich nur zur Abwicklung von Finanzinstituten eingesetzt werden. Zur Rettung von Instituten dürfen sie genutzt werden, wenn sie mit „Restrukturierungsmaßnahmen“, wie der Ablösung der Geschäftsführung oder der „Verwässerung oder Abschreibung der Forderungen“ von Anteilseignern, verbunden werden.
 - Die Kommission will eine „Zielausstattung“ für die Abwicklungsfonds festlegen. Dabei will sie von den Kosten vergangener Rettungsaktionen ausgehen und berücksichtigen, dass eingeleitete Reformen künftige Krisen weniger wahrscheinlich machen.

► **Rettungsmaßnahmen**

- Die Abwicklung von großen, komplexen Finanzinstituten („large, complex financial institutions“, LCFI) kann die Finanzstabilität gefährden. Die Kommission prüft daher, wie die Geschäftstätigkeit solcher Institute – vorübergehend – sichergestellt werden kann.
- Eine Möglichkeit ist die Umwandlung von Verbindlichkeiten in Eigenkapital. Die Kommission wird untersuchen,
 - ob die Abwicklungsbehörden gesetzlich zu dieser Umwandlung ermächtigt werden sollen oder ob sie auf vertraglichen Vereinbarungen zwischen Finanzinstitut und Gläubigern basieren soll,
 - für welche Arten von Verbindlichkeiten diese Möglichkeit eröffnet werden sollte;
 - wie sich die Umwandlung auf die Finanzierungskosten der Finanzinstitute auswirkt.

► **Koordinierung bei grenzübergreifenden Abwicklungen**

- Die Kommission hält die Einrichtung einer „einzigsten europäischen Stelle“ zur Abwicklung von grenzüberschreitenden Finanzinstituten für sachgerecht. Mangels Unterstützung für diese Idee strebt sie eine Harmonisierung der „Abwicklungsinstrumente“ und eine Kooperationspflicht der Behörden bei grenzüberschreitenden Abwicklungen an.
- Für die Koordinierung grenzüberschreitender Abwicklungen stellt die Kommission zwei Reformen vor:
 - Abwicklungskollegien arbeiten – analog den Aufsichtskollegien für grenzüberschreitende Banken – Gruppenabwicklungspläne aus und koordinieren die Abwicklungen;
 - Die Abwicklungsbehörde desjenigen Mitgliedstaates, in dem das Mutterinstitut ansässig ist, entscheidet als „Abwicklungsbehörde auf Gruppenebene“, ob ein insolventes Institut als Gruppe abgewickelt wird oder die Tochterinstitute in jedem Mitgliedstaat separat.
- Für die Koordinierung von Abwicklungen mit Drittländern strebt die Kommission internationale Kooperationsvereinbarungen an. Sie unterstützt Bemühungen auf Ebene der G20.

Änderung zum Status quo

Es gibt bisher keine europäischen Vorschriften darüber, wie insolvente Finanzinstitute geordnet abgewickelt werden können. Bisher werden solche Institute in der Regel mit staatlichen Beihilfen am Leben gehalten.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Kommission arbeitet schon länger daran, das Krisenmanagement und die Abwicklung von Finanzinstituten zu verbessern. Im Oktober 2009 legte sie eine Mitteilung über grenzüberschreitendes Krisenmanagement auf dem Banksektor [KOM(2009) 561] vor, im Mai 2010 eine Mitteilung zu Bankenrettungsfonds [KOM(2010) 254]. Am 17. November 2010 nahm der Rat die Verordnung über die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) an. Diese nimmt Anfang 2011 ihre Tätigkeit auf und kann in Krisenfällen – die vom Ministerrat festgestellt werden – die nationalen Aufsichtsbehörden zu Maßnahmen verpflichten, die zur Stabilität und zur geordneten Funktionsweise der Finanzmärkte beitragen. Ob auch Abwicklungsmaßnahmen dazugehören, ist abzuwarten. Am 1. Dezember 2010 legte die Kommission in einer Mitteilung dar, dass und wie sie die krisenbedingten Sondervorschriften für staatliche Beihilfen für Banken verlängern will [SEC (2010) 1462]. Ab 2011 müssen danach in der EU alle Banken, die staatliche Beihilfen erhalten, einen Umstrukturierungsplan vorlegen. Bisher galt dies nur für bestimmte notleidende Banken. Ziel der Kommission ist ein stufenweises Auslaufen der Sondervorschriften. Auf dem G20-Gipfel von Toronto im Juni 2010 wurde vereinbart, die nationalen Behörden mit ausreichenden „Befugnissen und Instrumenten“ auszustatten, um eine Umstrukturierung oder Abwicklung von Finanzinstituten ohne Rückgriff auf Steuermitteln zu ermöglichen. Auf dem G20-Gipfel von Seoul im November 2010 wurde diese Vereinbarung für systemrelevante Banken („systemically important financial institutions“, SIFIs) bestätigt. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) hat am 19. August 2010 in einem Konsultationspapier vorgeschlagen, dass nachrangige Verbindlichkeiten von Finanzinstituten in Eigenkapital umgewandelt werden können. Die Kommission will künftige EU-Regeln dazu mit etwaigen neuen Regeln des Basler Ausschusses abstimmen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Binnenmarkt
Die Kommission kündigt für Dezember 2010 eine Konsultation über „technische Einzelheiten“ an.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Eine gesetzliche Regelung, die die Insolvenz von Finanzinstituten auch praktisch ermöglicht, ist überfällig. Dies gilt insbesondere für Finanzinstitute, für die eine solche Insolvenz aufgrund ihrer Größe, ihrer Komplexität oder ihrer Vernetzung mit anderen Finanzinstituten bisher als zu riskant eingestuft wird.

Die vorgesehene „geordnete Abwicklung“ für „systemrelevante Finanzinstitute“, insbesondere die explizite Beteiligung von Aktionären und Gläubigern, reduziert nicht hinnehmbare Anreizverzerrungen („Moral Hazard“): Finanzinstitute gehen tendenziell zu viel Risiko ein, wenn sie keine Insolvenz fürchten müssen. Gleiches gilt für die Geldgeber dieser Finanzinstitute, seien es Aktionäre, Anleihekäufer oder sonstige Gläubiger. Diese Parteien können bislang damit rechnen, dass der Staat die Insolvenz des Finanzinstituts mit Steuergeldern verhindern wird, weil sonst eine Kettenreaktion die Stabilität des gesamten Finanzsystems bedrohen könnte.

Die Kommission sollte konkret prüfen, ob eine Mindestquote des Eigenkapitals von Finanzinstituten aus conditional convertible bonds („CoCo-Bonds“) bestehen soll. Diese Unternehmensanleihen wandeln sich bei Bedarf automatisch in Aktien um und können sowohl Gläubiger als auch Management der Institute disziplinieren.

Problematisch ist allerdings, dass nach wie vor keine Einigkeit **darüber** besteht, **wie die „Systemrelevanz“ festgestellt werden kann.** Da mit dieser Feststellung für Finanzinstitute erhebliche Folgekosten verbunden sind, **wären objektive und nachvollziehbare Kriterien, die international gelten,** für die Einstufung als „systemrelevant“ **dringend notwendig.**

Aufsichtsbehörden sollten nicht für die Abwicklung von Finanzinstituten zuständig sein. Sonst besteht die Gefahr, dass die Aufseher eine Abwicklung herauszögern, weil diese Abwicklung als Versagen der Aufsicht interpretiert werden könnte.

Im Kern sehen die Pläne der Kommission fünf konkrete Maßnahmen vor, die alle tief in die unternehmerische Freiheit systemrelevanter Banken eingreifen.

Die ersten beiden Maßnahmen, wonach systemrelevante Finanzinstitute bereits im Vorfeld einer Krise **Abwicklungspläne** („Living Will“) **und Sanierungspläne** entwerfen müssen, **sind für die Glaubwürdigkeit einer potentiellen** – unter großem Zeitdruck durchzuführenden – **geordneten Abwicklung unumgänglich.**

Dass Behörden drittens von Finanzinstituten Änderungen an der Rechts- oder Unternehmensstruktur verlangen können, greift besonders tief in die unternehmerische Freiheit ein. Weil aber nur ein glaubwürdiges Abwicklungsszenario Anreizwirkung entfaltet, **muss** dieser Eingriff – wenn überzeugend und ausreichend belegt und gerichtlich bestätigt – **jedoch möglich sein. Diese Befugnis ist aber kein Allheilmittel:** In bestimmten Fällen wird auch nach (und trotz) der Durchsetzung solcher Maßnahmen eine (vollständige) Abwicklung nicht möglich und eine (Teil-)Rettung von Finanzinstituten unumgänglich sein.

Die Zwangsveräußerung und Zwangsübertragung von (Teilen von) **systemrelevanten Finanzinstituten** als vierte Maßnahme **ist** ein ähnlich rigoroses Eingriffsinstrument, aber **als ultima ratio vertretbar**. Ohne diese Möglichkeit könnten solche Institute ihre Systemrelevanz ausnutzen, indem sie den freiwilligen Verkauf ablehnen und dadurch eine Rettung mittels Steuergeldern oder Gelder aus dem Abwicklungsfonds herbeiführen.

Auch die fünfte Maßnahme, **die Einrichtung von Bankenabwicklungsfonds**, die zur Finanzierung der Abwicklung von Finanzinstituten herangezogen werden, **ist** angesichts der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten in den Jahren 2008 und 2009 die Banken mit 2300 Milliarden Euro unterstützt haben, **angemessen** (Quelle: State Aid Scoreboard der EU-Kommission, SEC (2010) 1462 vom 1. Dezember 2010, S. 50). Sie **wird aber auch nicht vermeiden können, dass bestimmte Finanzinstitute auch künftig** zumindest teilweise **mit Steuergeldern** abgewickelt oder **unterstützt werden**.

Ein EU-Abwicklungsfonds verringert zwar die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Steuergeldern. Erhebliche Risiken entstehen jedoch, wenn die nationale Bankenaufsicht auf politischen Druck hin zu lax gestaltet wird: In diesem Fall werden die Folgekosten einer schlechten nationalen Aufsicht vergemeinschaftet.

Die Abwicklung grenzüberschreitender Finanzinstitute über Abwicklungskollegien ist konsequent und der dezentralen Abwicklung über nationale Abwicklungsbehörde vorzuziehen, da auch die Aufsicht bereits in Aufsichtskollegien stattfindet. **Die Durchschlagskraft der Abwicklungskollegien wird aber ohne Harmonisierung der nationalen Bankeninsolvenzregeln begrenzt sein**. Denn dann bleiben die Abwicklungspläne für die jeweiligen nationalen Behörden unverbindlich und das Abwicklungsszenario wenig glaubwürdig.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Für die gesamtwirtschaftliche Effizienz ist es von Vorteil, wenn sowohl Aktionäre als auch Gläubiger die Haftung für sämtliche Risiken ihrer Investitionsentscheidungen selber tragen. Nur dann werden Risiken auch vollständig berücksichtigt und fließt Kapital dorthin, wo es den höchsten Ertrag erwirtschaften kann. Das Fehlen dieser „Internationalisierung“ von Risiken (z.B. durch das Fehlen von conditional convertible bonds) kommt einer Benachteiligung solcher Wirtschaftsteilnehmer gleich, die nicht von dieser impliziten Staatsgarantie profitieren. Für diese Unternehmen äußert sich das beispielsweise in höhere Finanzierungskosten.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Geplante höhere Eigenkapitalvorgaben, Pflichtbeiträge zu Abwicklungsfonds und zu (aufgestockten) Einlagensicherungsfonds belasten Finanzinstitute finanziell, was sich negativ auf die Möglichkeit der Kreditvergabe – und damit auf das Wachstum – auswirken kann. Dem gegenüber stehen Einsparungen im Bereich der öffentlichen Haushalte, die die Steuerlast senken und damit das verfügbare Einkommen steigern könnten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Grundsätzlich hat die EU aufgrund Art. 114 AEUV die Kompetenz für Legislativmaßnahmen im Bereich der Finanzmarktaufsicht. Ob das für die angekündigten Vorschläge zutrifft, wird von deren Ausgestaltung abhängen.

Subsidiarität

Systemrelevante Finanzinstitute sind in der Regel in mehreren Mitgliedstaaten tätig. Mit rein nationalem Handeln können solche Finanzinstitute nicht zufriedenstellend geordnet abgewickelt werden.

Verhältnismäßigkeit

Einige der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen (z.B. Zwangsveräußerung) greifen tief in die unternehmerische Freiheit ein. Sie werden nur verhältnismäßig sein, wenn sie ausreichend begründet sind.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Der Bundestag hat bereits am 28. Oktober 2010 das Banken-Restrukturierungsgesetz gebilligt. Bei Gefahr für die Finanzmarktstabilität greift ein Reorganisationsverfahren, das – ähnlich den Plänen der Kommission – Eingriffe in Rechte der Gläubiger und Anteilseigner vorsieht. Es wird ein Restrukturierungsfonds eingerichtet, in dem jährlich eine Milliarde Euro angespart werden soll; Ziel ist ein Gesamtvolumen von 70 Milliarden Euro.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Neben dem angekündigten Legislativvorschlag im Frühjahr 2011 ist mit weiteren Bemühungen zu rechnen, eine europäische Abwicklungsbehörde für grenzüberschreitende Bankengruppen und einen europäischen Abwicklungsfonds einzurichten.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine gesetzliche Regelung, die die Abwicklung insolventer Finanzinstitute glaubwürdig macht, kann Marktteilnehmer disziplinieren und das bestehende Moral-Hazard-Problem verringern. Dafür müssen aber dringend Kriterien für das Vorliegen von „Systemrelevanz“ vereinbart werden. Abwicklungs- und Sanierungspläne, behördliche Anordnungen zur Änderung der Unternehmensstruktur und die Einrichtung von Bankenabwicklungsfonds sind für die Glaubwürdigkeit des Abwicklungsszenarios notwendig. Zwangsveräußerungen sind als ultima ratio vertretbar. Die Einrichtung von Abwicklungskollegien ist konsequent; ohne harmonisierte der nationalen Bankeninsolvenzregeln werden sie aber machtlos bleiben.