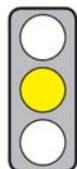


KERNPUNKTE

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

Betroffene: Banken und Wertpapierfirmen sowie ihre Eigentümer und Gläubiger, Abwicklungsbehörden



Pro: (1) Instrumente zur Abwicklung von Banken und Wertpapierfirmen stärken die Marktdisziplin und verringern die Inanspruchnahme von Steuergeldern. Der Eingriff in die Eigentumsrechte ist gerechtfertigt.

(2) Ein Bail-in stärkt die Marktdisziplin und verringert schädliches Moral-Hazard Verhalten.

(3) Abwicklungsfonds entlasten die Steuerzahler.

Contra: (1) Die Einrichtung einer Bad-Bank kann zwar die Rekapitalisierung eines Instituts kurzfristig gewährleisten, ist aber langfristig problematisch.

(2) Die Pflicht für Abwicklungsfonds, den Abwicklungsfonds anderer Mitgliedstaaten Kredite zu gewähren, kann Bankenrisiken verschärfen.

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 und Abwicklungsziele

- Die Kommission bemängelt, dass bisher „angemessene“ Regeln für die Sanierung und Abwicklung von Banken und Wertpapierfirmen (im Folgenden: Institute) – als Alternative zur Insolvenz – fehlen (Erwägungsgrund 1). Dieses Defizit soll die vorliegende Richtlinie beheben.
- Abwicklungsziele sind (Art. 26 Abs. 2):
 - der Erhalt der „kritischen Funktionen“ eines Instituts,
 - die „Vermeidung signifikanter negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität“,
 - eine möglichst geringe Inanspruchnahme öffentlicher Mittel,
 - der Schutz von Einlegern, Anlegern und Kunden.

► Abwicklungsvoraussetzungen

- Die Abwicklungsbehörde kann die Abwicklung eines Instituts nur betreiben, wenn (Art. 27 Abs. 1)
 - das Institut ausfällt oder auszufallen droht,
 - der Ausfall in einem angemessenen Zeitraum nicht anders abgewendet werden kann und
 - die Abwicklung im „öffentlichen Interesse“ liegt, d.h. zur Erreichung mindestens eines der Abwicklungsziele (Art. 26 Abs. 2) erforderlich und verhältnismäßig ist.
- Ein Ausfall liegt vor, wenn das Institut (Art. 27 Abs. 2)
 - derart gegen die Eigenkapitalanforderungen verstößt, dass der Zulassungsentzug gerechtfertigt wäre,
 - höhere Verbindlichkeiten als Vermögenswerte aufweist,
 - seine Verbindlichkeiten bei Fälligkeit nicht begleichen kann oder
 - „außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln“ benötigt.

► Abwicklungsgrundsätze

- Die Abwicklungsbehörde muss insbesondere folgende Grundsätze beachten (Art. 29 Abs. 1):
 - Verluste werden zunächst von den Anteilseignern des Instituts getragen.
 - Verluste werden danach von den Gläubigern des Instituts in der Rangfolge ihrer Forderungen getragen.
 - Gläubiger dürfen keine höheren Verluste als in einem regulären Insolvenzverfahren erleiden. Um dies sicherzustellen, sind Ausgleichszahlungen vorgesehen (Art. 65).
- Bei Abwicklungen müssen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen beachtet werden (Art. 29 Abs. 3).

► Rückgriff auf das Eigenkapital vor der eigentlichen Abwicklung

- Die Abwicklungsbehörde muss bei der Abwicklung das Institut zunächst dazu verpflichten (Art. 52),
 - das harte Kernkapital (z.B. Stammaktien) abzuschreiben sowie
 - das zusätzliche Kernkapital (z.B. Vorzugsaktien) und das Ergänzungskapital (z.B. Hybridkapital, also eine Mischung aus Eigen- und Fremdkapital) abzuschreiben; begleitend kann die Abwicklungsbehörde eine Umwandlung dieses Kapitals in hartes Kernkapital vorschreiben.

- Voraussetzung für diese Abschreibungen oder Umwandlungen ist die „Nichttragfähigkeit“ des Instituts. Diese liegt vor, wenn die Bankenaufsichtsbehörde feststellt, dass das Institut (Erwägungsgrund 51, Art. 51 Abs. 1)
 - die Abwicklungsvoraussetzungen erfüllt,
 - ohne Abschreibung bzw. Umwandlung des zusätzlichen Kern- und des Ergänzungskapitals nicht länger existenzfähig wäre oder
 - „außerordentliche öffentliche Unterstützung“ bekommt, ohne die es nicht länger existenzfähig wäre.
- ▶ **Abwicklungsinstrumente**
 - Die Abwicklung selbst kann sodann erfolgen durch (Art. 31 Abs. 2 lit. a bis d):
 - „Übertragung“ des Instituts,
 - Schaffung eines „Brückeninstituts“,
 - Ausgliederung von Vermögenswerten in eine Zweckgesellschaft („Bad Bank“),
 - „Bail-in“.
 - Die Ausgliederung von Vermögenswerten kann nur zusammen mit einem anderen Abwicklungsinstrument vorgenommen werden (Art. 31 Abs. 4). Ansonsten können die Abwicklungsinstrumente einzeln oder zusammen angewendet werden (Art. 31 Abs. 3).
- ▶ **Übertragung des Instituts**

Die Abwicklungsbehörde darf „Eigentumstitel“ sowie „Vermögenswerte, Rechte und Verbindlichkeiten“ eines Instituts ohne die Zustimmung der Anteilseigner oder Dritter auf einen anderen Erwerber als ein Brückeninstitut übertragen (Art. 32 Abs. 1).
- ▶ **Schaffung eines Brückeninstituts**
 - Die Abwicklungsbehörde darf ohne die Zustimmung der Anteilseigner oder Dritter „Vermögenswerte, Rechte und Verbindlichkeiten“ eines Instituts auf ein Brückeninstitut übertragen. Dabei darf sie nicht mehr Verbindlichkeiten als Vermögenswerte übertragen. Das Brückeninstitut ist von der Abwicklungsbehörde oder einer anderen öffentlichen Stelle zu kontrollieren. (Art. 34 Abs. 1 bis 3)
 - Das Brückeninstitut benötigt eine Banklizenz (Art. Art. 35 Abs. 1 lit c).
 - Das Brückeninstitut muss innerhalb von fünf Jahren an einen privaten Erwerber verkauft werden. Gelingt dies nicht, stellt die Abwicklungsbehörde den Betrieb des Instituts ein. (Art. 35 Abs. 2 bis 7)
- ▶ **Ausgliederung von Vermögenswerten in eine Zweckgesellschaft („Bad Bank“)**
 - Die Abwicklungsbehörde darf „Vermögenswerte, Rechte und Verbindlichkeiten“ eines Instituts auf eine Zweckgesellschaft („Bad Bank“) übertragen. Diese ist von der Abwicklungsbehörde oder einer anderen öffentlichen Stelle zu kontrollieren. (Art. 36 Abs. 1 und 2)
 - Die „Bad Bank“ verwaltet die übertragenen Vermögenswerte mit dem Ziel, sie zum höchstmöglichen Preis zu verkaufen (Art. 36 Abs. 3).
 - Vermögenswerte dürfen nur dann übertragen werden, wenn ihr Verkauf im regulären Insolvenzverfahren negative Auswirkungen auf die Finanzmärkte haben könnte (Art. 36 Abs. 4).
 - Die von der „Bad Bank“ an das Institut zu entrichtende „Gegenleistung“ für die übertragenen Vermögenswerte bestimmt die Abwicklungsbehörde. Die Entscheidung muss aber „im Einklang“ stehen mit der „fairen und realistischen“ Einschätzung der Vermögenswerte des Institutes durch eine „unabhängige Person“ und muss mit den europäischen Regeln über staatliche Beihilfen vereinbar sein. (Art. 36 Abs. 5 i.V.m. Art. 30 Abs. 1).
- ▶ **"Bail-in"**
 - Bei einem Bail-in zwingt die Abwicklungsbehörde die Gläubiger, ihre Forderungen gegen das Institut abzuschreiben, oder wandelt die entsprechenden Verbindlichkeiten des Instituts in Eigenkapital um (Art. 2 Abs. 49).
 - Durch das Bail-in kann das Institut rekapitalisiert oder Kapital für ein Brückeninstitut bereitgestellt werden (Art. 37 Abs. 2). Ersteres muss zur „langfristigen Überlebensfähigkeit“ des Instituts beitragen (Art. 37 Abs. 3).
 - Bei einem Bail-in wird als erstes das harte Kernkapital und dann das zusätzliche Kernkapital und das Ergänzungskapital abgeschrieben (Art. 43 Abs. 1 lit. a und b).
 - Für das Bail-in kommen grundsätzlich alle Verbindlichkeiten des Instituts in Frage (Art. 38 Abs. 1). Ausgenommen sind insbesondere (Art. 38 Abs. 2)
 - durch Einlagensicherungssysteme geschützte Einlagen,
 - besicherte Verbindlichkeiten und
 - Verbindlichkeiten mit einer Ursprungsfälligkeit von weniger als einem Monat.
 - Die nationale Abwicklungsbehörde setzt für jedes Institut die Summe der Eigenmittel und abschreibungsfähigen Verbindlichkeiten fest, über die es verfügen muss (Art. 39 Abs. 1). Sie orientiert sich dabei insbesondere an Größe, Geschäftsmodell, Risikoprofil und systemischer Relevanz des Instituts. Die Kommission kann die Summe durch delegierte Rechtsakte „gegebenenfalls“ und für „unterschiedliche Kategorien von Instituten“ als Bandbreite vorschreiben. (Art. 39 Abs. 3 bis 7)
- ▶ **Nationale Abwicklungsfonds**
 - Jeder Mitgliedstaat muss einen nationalen Fonds für die Finanzierung von Abwicklungen einrichten (Art. 91 Abs. 1), in den jedes Institut je nach Höhe seiner Verbindlichkeiten einzahlen muss (Art. 94). Das nationale Einlagensicherungssystem darf auch als Abwicklungsfonds dienen (Art. 99 Abs. 5 und 7).
 - Der Abwicklungsfonds muss nach zehn Jahren über mindestens 1% der durch Einlagensicherungssysteme geschützten Einlagen verfügen (Art. 93 Abs. 1).

- Die Abwicklungsbehörde kann mit Mitteln des Abwicklungsfonds Vermögenswerte und Verbindlichkeiten des Instituts, eines privaten Erwerbers, eines Brückeninstituts oder einer „Bad Bank“ besichern (Art. 92 Abs. 1).
 - Reichen die Mittel des Abwicklungsfonds nicht aus, müssen die Fonds der anderen Mitgliedstaaten ihm Kredit gewähren, falls ihre eigenen Mittel ausreichen. Der Kredit „sollte“ die Hälfte der Mittel des kreditgewährenden Fonds nicht übersteigen. Die Kommission legt den Zinssatz in einem delegierten Rechtsakt fest. (Art. 97 Abs. 2 und Abs. 3)
 - Die Einlagensicherungssysteme haften bei einer Bankenabwicklung bis zur Höhe der gedeckten Einlagen für solche Verluste, die das Institut bei einem regulären Insolvenzverfahren erlitten hätte (Art. 99 Abs. 1).
- **Umsetzung**
- Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 1. Januar 2015 umsetzen.
 - Das Bail-in-Instrument muss spätestens ab dem 1. Januar 2018 anwendbar sein (Art. 115 Abs. 1).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Der Bankensektor der EU ist weitgehend integriert. Unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften sind deshalb laut Kommission ungeeignet für die Bewältigung von Krisen. Sie gefährden zudem die wirksame Abwicklung grenzübergreifender Gruppen von Instituten. Auch bergen sie Risiken für die Finanzstabilität.

Politischer Kontext

Die Kommission will noch vor der Sommerpause 2013 die Einrichtung eines „einheitlichen Abwicklungsmechanismus“, also voraussichtlich eines einheitlichen Abwicklungsfonds und einer einheitlichen Abwicklungsbehörde, für die Institute aller Mitgliedstaaten vorschlagen, die an der gemeinsamen Bankenaufsicht teilnehmen.

Stand der Gesetzgebung

12.06.12 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 und Währung, Berichterstatter: 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 (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Unternehmen, welche am Markt nicht bestehen können, sollten aus diesem ausscheiden müssen. Dieser ordnungspolitische Grundsatz muss auch für Banken und Wertpapierfirmen gelten. Da diese aber häufig als systemrelevant eingestuft werden und ihr Ausscheiden mittels regulärer Insolvenzverfahren unvorhersehbare Folgen für Dritte impliziert, springt der Staat als Retter ein und unterminiert damit die disziplinierende Funktion des Marktes. **Instrumente zur Abwicklung von Banken und Wertpapierfirmen stärken die Marktdisziplin und verringern die Inanspruchnahme staatlicher Mittel.** Sie sind daher grundsätzlich sachgerecht.

Die gesetzliche Festlegung, wann eine Abwicklung und wann ein Insolvenzverfahren zum Einsatz kommt, ist aufgrund der unterschiedlichen Folgen unumgänglich. Allerdings sollte für eine Abwicklung nicht ausreichend sein, dass mit ihr nur ein einziges Abwicklungsziel erreicht wird. Nach den Vorstellungen der Kommission soll etwa schon der Erhalt der „kritischen Funktionen“ eines Instituts eine Abwicklung statt einer Insolvenz rechtfertigen.

Die Abwicklungsinstrumente greifen erheblich in die Eigentumsrechte der Gläubiger und Anteilseigner ein. Dies ist aber als letztes Mittel **gerechtfertigt**. Denn sonst hätten die Institute einen Anreiz, auf ihre systemische Relevanz und damit auf staatliche Hilfgelder zu vertrauen.

Die Institutsübertragung und die Schaffung eines Brückeninstituts sind nur realistische Optionen für wenig komplexe Institute, bei denen sich rettungswürdige und -unwürdige Teile einfach und zeitnah trennen lassen. Die Regelungen zum Brückeninstitut weisen Schwächen auf. Erstens fehlt die Einschränkung, dass nur systemrelevante und damit potentiell schützenswerte Teile übertragen werden dürfen. Zweitens erschwert die Pflicht zum Besitz einer Banklizenz die Abwicklung, da deren Erwerb zu viel Zeit kostet. Dagegen ist die Befristung der Existenz des Brückeninstituts auf fünf Jahre gerechtfertigt. Andernfalls wäre das Brückeninstitut keine glaubwürdige Abwicklungsoption.

Die Auslagerung ausfallgefährdeter Vermögenswerte in eine staatlich kontrollierte Bad Bank erhöht zwar kurzfristig die Stabilität des betroffenen Instituts und trägt zu dessen Rekapitalisierung bei. **Sie kann aber in ein Dilemma führen: Einerseits entstehen Anreiz- und Wettbewerbsverzerrungen, wenn die Bad Bank dem Institut für die übertragenen Vermögenswerte eine zu hohe Gegenleistung entrichtet.** Denn dann tragen nicht die Eigentümer des Instituts, sondern der Staat die Verluste. **Andererseits gefährdet gerade eine zu geringe Gegenleistung die langfristige Solvenz des Instituts.** Inwiefern die getroffenen Vorkehrungen – die Beurteilung der Vermögenswerte durch eine „unabhängige Person“ und der Verweis auf das Beihilferecht – diesem Dilemma gerecht werden, bleibt abzuwarten.

Das Bail-in ist zentral für die Stärkung der Marktdisziplin und zur Verhinderung schädlichen Moral-Hazard-Verhaltens. Denn es zieht erstens die Eigentümer des Instituts für Verluste heran, die sie letztlich selbst zu verantworten haben. Zweitens führt es dazu, dass Gläubiger eine mögliche Beteiligung an Bankverlusten in ihre Investitionsentscheidungen einbeziehen. **Es sorgt damit für eine risikoadäquate Bepreisung der Refinanzierungskosten** der Banken. Dass ein breites Spektrum an Verbindlichkeiten in das Bail-in einbezogen wird, gewährleistet, dass im Ernstfall hinreichende Mittel zur Stabilisierung des Instituts zur Verfügung stehen. Dass die Gläubiger kurzfristiger Verbindlichkeiten nicht herangezogen werden, schafft zwar Anreize, verstärkt in diese Verbindlichkeiten zu investieren, ist aber notwendig, um die kurzfristige Refinanzierung des Instituts im Krisenfall sicherzustellen.

Die vor einer Abwicklung vorzunehmenden Abschreibungen und Umwandlungen sind faktisch ebenfalls ein Bail-in, führen also zu einem „Bail-in vor dem Bail-in“. Denn die Forderungsrangfolge für das Bail-in ist Makulatur, wenn für das Bail-in kein zusätzliches Kernkapital bzw. Ergänzungskapital mehr zur Verfügung steht, da es bereits vorher abgeschrieben und umgewandelt wurde. Dies bedarf der Korrektur.

Die Einrichtung von Abwicklungsfonds entlastet die Steuerzahler. Dass die Institute bereits vor einer Krise Zahlungen an die Fonds leisten müssen, verhindert schädliches Moral-Hazard-Verhalten und stärkt die Glaubwürdigkeit der Fonds. Das Volumen der Fonds ist jedoch zu gering, um bei einer Bankenkrise gleich mehrere Institute ohne Steuergelder geordnet abwickeln zu können. **Die Pflicht, Abwicklungsfonds anderer Mitgliedstaaten Kredite zu gewähren, wenn deren Mittel nicht ausreichen, kann Dominoeffekte auslösen und dadurch Banken Krisen verschärfen.** Denn die Kredite schwächen die Stabilität der kreditgebenden Fonds umso mehr, je höher die Kredite ausfallen, wodurch Mittel für nationale Bankenabwicklungen fehlen. Die Obergrenze von 50% der Fondsmittel ist daher deutlich zu hoch. Zudem schafft die Kreditvergabepflicht Anreize für eine laxen nationale Aufsicht, da ein externer Retter zur Verfügung steht. Damit ist eine unsachgemäße Umverteilung von Verantwortung und Lasten verbunden.

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 beeinträchtigt.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Abhängig von der Ausgestaltung der delegierten Rechtsakte.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Befugnis der Abwicklungsbehörden, das Institut oder Teile des Instituts ohne Zustimmung der Anteilseigner zu übertragen, greift in deren Eigentumsrecht ein (Art. 17 Charta der Grundrechte der EU). Dieser Eingriff ist aber gerechtfertigt, wenn er für die Erhaltung der Finanzstabilität ohne Belastung der Steuerzahler notwendig ist.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland bestehen zum einen Regeln für die Schaffung von Brückeninstituten (§§ 48a ff. Kreditwesengesetz). Deren Existenz ist aber nicht zeitlich befristet. Die notwendigen Mittel stammen aus dem durch die Bankenabgabe finanzierten Restrukturierungsfonds (§ 3 Restrukturierungsfondsgesetz). Zum anderen bestehen Regeln für die Errichtung von Bad Banks. Eine erste Möglichkeit ist die Gründung einer Zweckgesellschaft, die bis zum 30. September 2012 erworbene „Wertpapiere und damit verbundene Absicherungsgeschäfte“ übernehmen kann (§§ 6a bis 6d Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG)). Eine zweite Möglichkeit ist die Gründung einer Abwicklungsanstalt (z.B. FMS Wertmanagement), die bis zu diesem Stichtag erworbene Risikopositionen und „nichtstrategienotwendige Geschäftsbereiche“ übernehmen kann (§ 8a FMStFG). Die Finanzierung erfolgt über den staatsfinanzierten und bis Ende 2014 befristeten Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin). Bleibt nach dessen Abwicklung ein Verlust bestehen, muss diesen der Restrukturierungsfonds ausgleichen (§ 13 FMStFG).

Zusammenfassung der Bewertung

Instrumente zur Abwicklung von Banken und Wertpapierfirmen stärken die Marktdisziplin und verringern die Inanspruchnahme staatlicher Mittel. Der resultierende Eingriff in die Eigentumsrechte ist gerechtfertigt. Die Einrichtung einer Bad-Bank kann die Rekapitalisierung eines Instituts kurzfristig gewährleisten, ist aber langfristig problematisch. Ein Bail-in stärkt die Marktdisziplin und verringert schädliches Moral-Hazard Verhalten. Abwicklungsfonds entlasten die Steuerzahler. Die Pflicht, Abwicklungsfonds anderer Mitgliedstaaten Kredite zu gewähren, kann aber Banken Krisen verschärfen.