

20.10.23

Beschluss
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/49/EU im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Einlagensicherung, die Verwendung der Mittel aus Einlagensicherungssystemen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Transparenz

COM(2023) 228 final; Ratsdok. 8483/23

Drucksache: 309/23 und zu 309/23

in Verbindung mit

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf Frühinterventionsmaßnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen

COM(2023) 226 final; Ratsdok. 8499/23

Drucksache: 310/23 und zu 310/23

in Verbindung mit

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU im Hinblick auf Frühinterventionsmaßnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen

COM(2023) 227 final; Ratsdok. 8482/23

Drucksache: 311/23 und zu 311/23

Der Bundesrat hat in seiner 1037. Sitzung am 20. Oktober 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Kommission, im Einklang mit dem Beschluss der Euro-Gruppe vom Juni 2022 das gemeinsame Rahmenwerk für das Krisenmanagement im Bankensektor (BRRD, Richtlinie 2014/59/EU, SRM-Verordnung EU 806/2014) sowie für Einlagensicherung (DSGD, Richtlinie 2014/49/EU) zu verbessern und damit die Bankenunion voranzubringen.
2. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrat es für zwingend, die drei vorliegenden Legislativvorschläge der Kommission (CMDI-Paket) als im Zusammenhang stehende Maßnahmen zur Stärkung des Krisenmanagementrahmens in ihrer Gesamtheit zu betrachten und gemeinsam zu beurteilen, um deren Wirkung in Deutschland und auf die Bankenunion insgesamt beurteilen zu können.
3. Der Bundesrat stellt dabei fest, dass die Legislativvorschläge die bereits bestehende Verzahnung zwischen BRRD, SRM-VO und DSGD weitreichend verändert. Im Blick hat der Bundesrat dabei insbesondere die vorgeschlagenen Änderungen an folgenden Stellschrauben:
 - BRRD: Neudefinition, wie das „öffentliche Interesse“ an einer Abwicklung zu bewerten ist (public interest assessment; PIA): Ob ein Institut eine „kritische Funktion“ ausübt, soll künftig nicht mehr auf Ebene eines oder mehrerer Mitgliedstaaten überprüft werden. Neue Bezugsebene ist die nationale oder (nicht näher bestimmte) regionale Ebene.
 - DSGD: Einlagensicherungssysteme und Institutssicherungseinrichtungen dürfen „präventive Maßnahmen“ künftig nur nach Abstimmung und Billigung der zuständigen Aufsichts-/Abwicklungsbehörde durchführen.
 - BRRD: Eine Bankenabwicklung durch ein Insolvenzverfahren ist künftig nur zulässig, wenn sie kostengünstiger ist als nach dem EU-Abwicklungsregime. Gegenüber dem Insolvenzverfahren bekommt das EU-Abwicklungsregime also stärker den Vorzug (Umkehrung des Vorzugs gegenüber Status Quo).
 - BRRD: Einlagensicherungssysteme und Institutssicherungseinrichtungen sollen künftig im Fall einer Insolvenz nicht mehr vor allen anderen Einlegern befriedigt werden (Wegfall der derzeitigen „Superpräferenz“).

- DGSD: Die bisherige Beschränkung, dass ein Einlagensicherungssystem im Rahmen einer Abwicklungsmaßnahme nur bis maximal 50 Prozent seiner Zielausstattung haftet, soll gestrichen werden.

Die bereits bestehende Verzahnung von BRRD, DGSD und SRM-Verordnung wird durch diese Änderungen nicht nur verstärkt, sondern führt zu einer grundsätzlich neuen Herangehensweise mit weitreichenden Implikationen.

4. Der Bundesrat weist darauf hin, dass in Deutschland mit den Institutsicherungssystemen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken sowie dem Sicherungssystem der privaten Banken Einlagensicherungssysteme bestehen, die ihre Funktionsfähigkeit seit ihrem Bestehen unter Beweis gestellt haben und die sich auch in Krisensituationen vollumfänglich bewährt haben.
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Verfahren für eine strukturelle Ausnahme der Institutssicherungssysteme der Sparkassen und Genossenschaftsbanken aus dem neuen CMDI-Rahmen einzusetzen, sodass diese wie bisher arbeiten können. Diese Institutssicherungssysteme haben sich über Jahrzehnte bewährt. Sie sind darüber hinaus existenzieller Bestandteil der Sparkassen- und Genossenschaftsverbünde, deren wesentliches Strukturmerkmal das gegenseitige Einstehen füreinander ist.
6. Darüber hinaus hält der Bundesrat es für wichtig, dass sich eine Ausweitung der Abwicklung auch nicht unverhältnismäßig auf private kleine und mittlere Institute auswirkt.
7. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren darauf hinzuwirken, dass bei der geplanten Ausweitung der EU-Abwicklungsmechanismen, insbesondere auch auf kleine und mittlere Banken, nationale Besonderheiten Berücksichtigung finden.
8. Aus Sicht des Bundesrates ist es geboten, die in Deutschland bewährten institutsbezogenen Sicherungssysteme beizubehalten und nicht in ihrer Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen.

9. Die Vorschläge der Kommission stärken die Rolle der europäischen Abwicklungsbehörde und sehen insgesamt auch eine starke Abwicklungsorientierung vor. So soll künftig das EU-Bankenabwicklungsprozedere auf Banken mit regionaler Relevanz ausgedehnt werden. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass eine strukturelle Ausnahme der Institutssicherungssysteme aus den Abwicklungsregeln nicht vorgesehen ist.
10. Somit besteht nach Ansicht des Bundesrates die Gefahr, dass die institutsbezogenen Sicherungssysteme zukünftig nicht fortbestehen können, obwohl diese die ihnen angeschlossenen Institute vor Insolvenz und Liquidation bewahren sollen und einen zentralen Bestandteil im deutschen Bankensystem darstellen.

Zu Drucksache 309/23

11. Der Bundesrat kritisiert, dass durch die Vorschläge der Kommission, insbesondere die in den Artikeln 11 und Artikeln 11a bis 11e vorgesehenen Regelungen, alternative private sowie präventive Maßnahmen deutlich erschwert zu werden drohen. Er bittet die Bundesregierung daher, sich in den weiteren Verhandlungen auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die bisherigen Mechanismen, die sich in der Praxis bei der Bewältigung drohender Schieflagen von kleinen und mittleren Banken bewährt haben, nicht in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden.
12. Wie auch Erwägungsgrund 24 des Richtlinienvorschlags betont, besteht die primäre Rolle der Einlagensicherungssysteme darin, abgesicherte Einleger zu entschädigen. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Bundesrat gegen die im Legislativpaket der Kommission für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung vorgesehene Abschaffung des bisherigen sogenannten „Supervorrangs“ für Einlagensicherungssysteme aus, die auch in Artikel 9 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags konkreten Niederschlag findet. Die Abschaffung des „Supervorrangs“ geht mit dem Risiko einer verstärkten Verwendung von Mitteln der Einlagensicherungssysteme für Abwicklungsmaßnahmen auch kleiner und mittlerer Banken einher, da hierdurch die Kosten für die geschätzte Erstattung zugunsten der Einleger im Rahmen der Kostenoptimierungsprüfung gemäß Artikel 11e regelmäßig höher zu veranschlagen sein werden. Kleine und

mittlere Banken können aber regelmäßig in einem regulären Insolvenzverfahren abgewickelt werden, was wegen der hohen Anforderungen, die mit der Einbeziehung dieser Institute in den Abwicklungsmechanismus einhergehen würden, unter Proportionalitätsgesichtspunkten in den meisten Fällen die vorzuziehende Variante des Marktaustritts darstellt, ohne dass dadurch die Finanzstabilität gefährdet würde.

13. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich gegen eine Ausweitung der Informationen für den Einleger, wie zum Beispiel das in Artikel 16 Absatz 2 vorgesehene Erfordernis für die Einleger, den Empfang des jährlich zur Verfügung zu stellenden Informationsbogens zu bestätigen, einzusetzen.
14. Die anlasslose mindestens jährliche Übermittlung des Informationsbogens an die Einleger, die die Einlagensicherungsrichtlinie bereits in ihrer aktuell gültigen Fassung in Artikel 16 Absatz 3 vorsieht, hat in der Praxis nicht nur zu erheblichen Kosten für die Kreditinstitute, sondern vielfach auch zur Verunsicherung der Kunden geführt. Anlässlich der geplanten Novellierung spricht sich der Bundesrat deshalb im Sinne einer bürokratischen Entlastung für eine Neuregelung aus, wonach künftig die anlasslose jährliche Informationspflicht der Einleger durch eine anlassbezogene Informationspflicht, also nur bei etwaigen Änderungen des Einlagensicherungssystems, ersetzt wird.
15. Obwohl mit dem von der Kommission vorgelegten Paket zur Reform des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und der Einlagensicherung keine direkte Implementierung einer Europäischen Einlagensicherung (EDIS) vorgesehen ist, weist die Kommission in der Begründung zu dem vorliegenden Richtlinienvorschlag wiederholt auf EDIS als Mittel zur Stärkung der Finanzstabilität hin. Der Bundesrat wiederholt daher seine grundsätzlichen Bedenken gegen EDIS und verweist in diesem Zusammenhang erneut auf seinen Beschluss vom 24. November 2017 (Bundesratsdrucksache 686/17 (Beschluss)).

Zu Drucksache 310/23

16. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die mit der vorgeschlagenen Reform des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und der Einlagensicherung verbundene Zielsetzung, durch gezielte Anpassungen des europäischen Rechtsrahmens einen geordneten und wirtschaftlichen Umgang mit Bankausfällen noch besser zu gewährleisten und somit den Schutz der Finanzstabilität, Einleger und Steuerzahler zu optimieren.
17. Der Bundesrat stellt fest, dass der Verordnungsvorschlag signifikante Risiken für die Funktionsfähigkeit der bewährten Einlagen- und Institutssicherungssysteme in Deutschland in sich trägt und die Gefahr birgt, kleinen und mittleren Banken zusätzliche administrative Lasten aufzubürden.
18. Der Bundesrat kritisiert die Regelungen zur Bewertung des öffentlichen Interesses an einer Abwicklung. Aus seiner Sicht droht durch die Erhöhung der Anforderungen für die Anwendung eines regulären Insolvenzverfahrens, wie sie Artikel 18 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags vorsieht, dass die Abwicklung auch für kleine und mittlere Institute zukünftig zum Regelfall wird.
19. Der Bundesrat kritisiert, dass für die kleinen und mittleren Institute mit der Unterwerfung unter den Abwicklungsmechanismus zusätzliche administrative und finanzielle Lasten einhergehen, beispielsweise durch das Erfordernis einer verstärkten Mitwirkung bei der Abwicklungsplanung, neue Berichtspflichten sowie Verschärfungen bei der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL). Dies gilt es zu vermeiden.
20. Der Bundesrat betont, dass für kleine und mittlere Institute in den meisten Fällen das reguläre Insolvenzverfahren die vorzuziehende Variante des Marktaustritts darstellt. Eine dadurch bedingte Gefährdung der Finanzstabilität steht nicht zu befürchten, zudem würde dem zuletzt auch von der Kommission immer wieder zurecht betonten Proportionalitätsgrundsatz in der Bankenregulierung besser Rechnung getragen werden.

Zu Drucksache 311/23

21. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das Anliegen der Kommission, die Voraussetzungen für die Abwicklung von Banken klarer zu gestalten, um einer Verschärfung sich abzeichnender Krisen entgegenwirken zu können.
22. Der Bundesrat kritisiert eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Banken, die lediglich auf regionaler Ebene agieren. Bei der Prüfung des öffentlichen Interesses sollte die Bewertung weiterhin erst auf nationaler, nicht bereits auf regionaler Ebene erfolgen. Die Durchführung eines Insolvenzverfahrens nach nationalen Regeln hat sich bei kleinen und mittleren Banken bewährt. Die Beispiele Greensill, Sberbank Europe AG und North Channel Bank haben gezeigt, dass ein Marktaustritt ohne Gefährdung der Finanzstabilität möglich ist. Es besteht kein Grund, kleine und mittlere Banken zur bürokratisch aufwendigen Vorbereitung einer möglichen Abwicklung zu zwingen.
23. Der Bundesrat erachtet den geplanten Vorrang der Abwicklung gegenüber einem Insolvenzverfahren als unangemessen. Nach der Neuregelung ist vor einer Insolvenz zu belegen, dass die Ziele Erhalt kritischer Funktionen, Erhalt der Finanzstabilität, Schutz öffentlicher Mittel, Schutz von Einlegern, Anlegern und Kunden sowie Minimierung der Verluste für Einlagensicherungssysteme durch die Insolvenz besser erreicht werden können als bei einer Abwicklung. Damit würde die Abwicklung faktisch zum Standardinstrument, da für den Nachweis der Vorteile einer Insolvenz oftmals die Zeit fehlen dürfte.
24. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, den Vorrang von Forderungen der Einlagensicherungssysteme im Falle einer Insolvenz beizubehalten. Die geplante Gleichsetzung von Forderungen der Einlagensicherungssysteme unter anderem mit von der Einlagensicherung ungesicherten Forderungen verzögert und verringert Rückflüsse im Anschluss an einen Entschädigungsfall. Das erhöht die Kosten für die Einlagensicherung und führt indirekt zu unnötig mehr Abwicklungen. Geringere Rückflüsse an die Einlagensicherungssysteme schwächen deren Finanzierungsbasis und müssen durch die finanzierenden Banken, gegebenenfalls krisenverstärkend ausgeglichen werden.

25. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die geplante Abschaffung des sogenannten „Supervorrangs“ mit dem Risiko einer verstärkten Verwendung von Mitteln der Einlagensicherungssysteme für Abwicklungsmaßnahmen auch kleiner und mittlerer Banken einhergeht, da hierdurch die Kosten für die geschätzte Erstattung zugunsten der Einleger im Rahmen der Kostenoptimierungsprüfung regelmäßig höher zu veranschlagen sein werden. Kleine und mittlere Banken können aber regelmäßig in einem regulären Insolvenzverfahren abgewickelt werden, was wegen der hohen Anforderungen, die mit der Einbeziehung dieser Institute in den Abwicklungsmechanismus einhergehen würden, unter Proportionalitätsgesichtspunkten in den meisten Fällen die vorzuziehende Variante des Marktaustritts darstellt, ohne dass dadurch die Finanzstabilität gefährdet würde.
26. Der Bundesrat kritisiert die erweiterte Heranziehung von Einlagensicherungsmitteln in der Abwicklung von Banken durch Streichung der Beitragsgrenze von 50 Prozent der Zielausstattung des Einlagensicherungssystems. Dieser Vorschlag verbunden mit der Möglichkeit, Einlagensicherungsmittel zur Übertragung von nicht gesicherten Einlagen heranzuziehen, könnte dazu führen, dass die Einlagensicherungssysteme über die Grenze ihrer Belastbarkeit geraten, wenn ein einziger Anwendungsfall sämtliche vorhandenen Mittel aufzehrt und daraufhin hohe Beiträge von den Banken zur erneuten Mittelaufbringung gefordert sind. Der Einsatz von Mitteln der Einlagensicherung für ungesicherte Einlagen entspricht nicht dem primären Zweck der Einlagensicherung.