

BVR-Positionen Nr. 7/ Januar 2021

Europäische Bankenunion: Krisenmanagement verbessern – Eigenverantwortung stärken

BVR-Positionen für ein wirksames und effizientes Krisenmanagement für Banken in Europa



**Bundesverband
der Deutschen Volksbanken
und Raiffeisenbanken · BVR**



Vorwort

Krisenmanagement für Banken auf dem Prüfstand

Im November 2019 hatte der deutsche Bundesfinanzminister Olaf Scholz in einem inoffiziellen Positionspapier sein Zielbild der europäischen Bankenunion dargelegt. Kernpunkte waren dabei ein effizienteres Aufsichtsregime und Krisenmanagement, der weitere Abbau von Risiken, eine europäische Einlagensicherung in Form von Liquiditätshilfen der nationalen Sicherungseinrichtungen untereinander sowie die Vermeidung von (steuerlicher) Arbitrage. Die Stärkung des Krisenmanagements für Banken, die in eine Schieflage geraten sind, war auch ein wichtiges Anliegen der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission Ende November 2020 ihre Initiative für den Review des gesamten „Crisis Management and Deposit Protection Frameworks“ angekündigt. Kern ist eine Überarbeitung von BRRD¹, SRMR² und DGSD³. Hierzu will die

Kommission im letzten Quartal 2021 ein entsprechendes Legislativpaket, einschließlich einer europäischen Einlagensicherung (EDIS), vorlegen.

Das Krisenmanagement für Banken ist ein zentraler Teil der Gesamtarchitektur der Bankenunion. Ein gut funktionierendes Krisenmanagement ist nicht erst seit der Finanzkrise unabdingbare Voraussetzung für eine nachhaltige Stabilität des Finanzmarktes. Die Frage, wie das Krisenmanagement konkret ausgestaltet sein sollte, ist nicht leicht zu beantworten. Nicht zuletzt deshalb weichen die Vorstellungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten stark voneinander ab. Grundsätzlich lassen sich in der politischen Diskussion zwei grobe Richtungen unterscheiden, wie die Bankenunion fortentwickelt werden könnte: Erstens, eine Ausweitung des europäischen Abwicklungsregimes auf Less Significant Institutions (LSIs) verbunden mit einer weiteren Zentralisierung relevanter Entscheidungen oder zweitens, eine konsequente Subsidiarität bei der Abwicklung von LSIs von der Entscheidung bis zum Abschluss des Verfahrens.

Der BVR stellt nachfolgend seine Sichtweise zum Thema Krisenmanagement dar, um einen Beitrag in dieser wichtigen Diskussion zu leisten.



Marija Kolak
Präsidentin



Gerhard Hofmann
Mitglied des Vorstands



Dr. Andreas Martin
Mitglied des Vorstands

¹ Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), Richtlinie 2014/59/EU.

² Single Resolution Mechanism Regulation (SRMR), Verordnung (EU) Nr. 806/2014.

³ Deposit Guarantee Schemes Directive (DGSD), Richtlinie 2014/49/EU.



Krisenmanagement im Bankensektor: Mehr als das Management von Krisen

Zusammenfassung

- Der BVR unterstützt die Weiterentwicklung der europäischen Bankenunion.
- Das Krisenmanagement für Less Significant Banks (LSIs) sollte existierende bewährte Strukturen stärken.
- Private Lösungen des Bankkrisenmanagements, einschließlich eines Eintritts von Institutssicherungssystemen, müssen Vorrang vor staatlichen Eingriffen haben.
- Änderungen am Krisenmanagement dürfen nicht zu einer direkten oder indirekten Vergemeinschaftung der Haftung für fremde Risiken führen oder EDIS durch die Hintertür einführen.
- Die Bankenaufsicht über LSIs muss ebenso wie das Krisenmanagement dezentral bleiben.
- Das EU-Beihilfenrecht ist bei jeder Überarbeitung des Krisenmanagements einzubeziehen, um mehr Rechtssicherheit zu schaffen..

Der BVR unterstützt die Stärkung der Bankenunion und will diese aktiv mitgestalten. Gerade angesichts der angespannten wirtschaftlichen Situation in der EU infolge der Corona-Pandemie sind koordinierte europäische Ansätze in verschiedenen Politikbereichen von hoher Bedeutung. Für eine Bankenunion, welche die Funktionsweise und Stabilität des Finanzsystems fördern will, ist wichtig, wie mit Banken, die in Schieflage geraten sind, umgegangen werden soll. Die Ausgestaltung des Bank-Krisenmanagements – zentral, von Brüssel aus, oder dezentral, aufbauend auf bewährten Strukturen in den jeweiligen Mitgliedstaaten – sollte durch unser europäisches Wirtschaftsmodell geprägt sein.

Leitaspunkte bei der weiteren Gestaltung des Krisenmanagements sind für den BVR Wirksamkeit, Effizienz, Eigenverantwortung, Proportionalität und Umsetzbarkeit. Von besonderem Gewicht sind zudem die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Einleger in die bestehenden Strukturen sowie die Beachtung des Prinzips, dass Entscheidung, Finanzierung und

Haftung in einer Hand liegen müssen. Diese in der EU anerkannten Grundsätze müssen auch maßgebend für das Krisenmanagement sein.

1. Berechenbarkeit des Rahmenwerks: Vertrauen nicht gefährden

Das Vertrauen der Einleger in die Stabilität des Banken- bzw Finanzsystems ist ein hohes Gut, das über Jahrzehnte gewachsen ist. Das erst im Jahr 2015 in Kraft getretene Krisenmanagement ist noch jung. Es befindet sich noch immer in einer Phase der Implementierung. Angesichts der bisher sehr geringen Zahl von Abwicklungsfällen steht der eigentliche empirische Test der Funktionsfähigkeit des europäischen Abwicklungsregimes mit dem SRB als primär verantwortlicher Behörde noch aus. Vor allem bei grenzüberschreitenden Schieflagen von größeren Banken bleiben diesbezüglich erhebliche Zweifel, denn es bestehen in solchen Fällen vielfältige politische, rechtliche, soziale und technische Herausforderungen. Bei dem Anliegen, das Krisenmanagement weiter zu stärken, sollte beachtet werden, dass gravierende Änderungen des Rahmenwerks mit Blick auf LSIs und die Abkehr von den politischen Entscheidungen, die dem heutigen Krisenmanagement zugrunde liegen, das Vertrauen der Einleger und Finanzmarktakteure in die Finanzmarktstabilität untergraben können. Denn Vertrauen erfordert unter anderem Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit. Änderungen, insbesondere von Zuständigkeiten im relativ neuen Rahmenwerk, noch bevor es sich an realen Abwicklungsfällen hinreichend beweisen konnte, sind wenig überzeugend. In jedem Fall sollten sich Änderungen deshalb auf die zwingend notwendigen Punkte beschränken, soweit diese überhaupt hinreichend exakt bestimmbar sind. Ein grundsätzliches Infragestellen des 2015 eingeführten Krisenmanagements und seiner Governance könnte genau das Gegenteil von dem bewirken, was gewollt ist: Die Reduzierung des Vertrauens in die Verlässlichkeit der europäischen Politik und letztlich auch der Stabilität des Finanzmarktes.

2. Bewährte Strukturen müssen gestärkt werden

Im Fokus der Weiterentwicklung des Krisenmanagements sollte daher die Stärkung der existierenden und bewährten Strukturen stehen. Dazu gehören die nationalen Einlagensicherungssysteme und die



klare Differenzierung zwischen Banken, deren Systemrelevanz eine Abwicklung durch den SRB erforderlich machen, und weniger bedeutenden Banken (LSIs), für die im Falle der Insolvenz das ordentliche Insolvenzverfahren des betreffenden Mitgliedstaats Anwendung findet. Inhaltliche Verbesserungen, sowohl im Abwicklungsregime als auch im Insolvenzrecht, können kurz- und mittelfristig mehr erreichen, als eine vollständige Umkehrung der Zuständigkeiten für das Bank-Krisenmanagement und der Verknüpfung des Themas mit dem politischen Ziel einer europäischen Einlagensicherung. Genau das scheint die Europäische Kommission aber anzustreben, wenn sie nicht nur das Abwicklungsregime mit der Einlagensicherung verknüpft, sondern zeitgleich nun in diesem Kontext die Einführung einer Europäischen Einlagensicherung fordert, nachdem aufgrund der fehlenden Voraussetzungen hierfür wenig Fortschritte erzielt wurden. Von einer Neuerfindung des Rades im Bereich der Bankenabwicklung mit sehr ungewissem Ausgang ist abzuraten.

3. Die Funktion der Institutssicherungssysteme darf nicht beeinträchtigt werden

Die Institutssicherungssysteme, wie das der deutschen Genossenschaftsbanken, leisten einen wichtigen Beitrag zur Finanzstabilität. Das haben sie seit vielen Jahrzehnten im realen Leben gezeigt. Der große Vorteil der Institutssicherungssysteme liegt in ihrem präventiven Ansatz – statt Gelder auszusahlen, wenn eine Bank strauchelt, gilt es, Banken erst gar nicht zum Sanierungsfall werden zu lassen. Sie verfolgen damit einen proaktiven, risikoreduzierenden Ansatz. Wir fordern daher deutlich: Der Funktionsfähigkeit der institutssichernden Systeme muss in jeder Ausgestaltung des Krisenmanagements angemessen Rechnung getragen werden. Eine Ausweitung des Abwicklungsregimes auch auf rein regional tätige Banken in Kombination mit einem verfrühten Eingreifen der Abwicklungsbehörden würde die Handlungsmöglichkeiten von Institutssicherungssystemen existenziell einschränken. Denn es liegt in der Natur eines Institutssicherungssystems, Fehlentwicklungen der ihm angeschlossenen Banken frühzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen, ohne dass die Bank insolvent und eine Intervention einer staatlichen Abwicklungsbehörde erforderlich wird.

4. Möglichkeiten der Einlagensicherungsrichtlinie müssen genutzt werden

Auch ohne substantielle Änderungen lässt sich das bestehende Bank-Krisenmanagement stärken. So sollte bzw. muss die weitere und vollständige Implementierung der Einlagensicherungsrichtlinie vorangetrieben werden. Insbesondere gehört dazu, dass in allen Mitgliedstaaten die vorgegebene Ausstattung der Sicherungssysteme mit Finanzmitteln erreicht wird. Von der vorgeschriebenen Dotierung der Einlagensicherung in Höhe von 0,8 Prozent der gedeckten Einlagen kann es zudem keine Ausnahmen geben, wie sie z.B. Frankreich mit einer Zielausstattung von lediglich 0,5 Prozent für sich beansprucht. Zudem müssen die in der Einlagensicherungsrichtlinie vorgesehenen Instrumente implementiert und genutzt werden. Dazu gehört die Anwendung von präventiven und alternativen Maßnahmen durch die Einlagensicherungssysteme. In Deutschland wenden Institutssicherungssysteme präventive Maßnahmen seit vielen Jahrzehnten erfolgreich an. Andere Sicherungssysteme sind hingegen auf eine reine Auszahlungsfunktion im Entschädigungsfall beschränkt, obwohl alternative Maßnahmen in vielen Fällen die Mittel von Einlagensicherungssystemen schonen könnten.

5. Bestehende Abwicklungsinstrumente müssen konsequent angewendet werden

Bestehende Abwicklungsinstrumente für systemrelevante Banken müssen konsequenter angewendet werden, um systemische Gefahren zu mildern. Die Anwendung der europäischen Abwicklungsregeln auf weniger bedeutende Banken (LSIs), auch indirekt über eine extensive Bejahung eines öffentlichen Interesses bei der Prüfung der Voraussetzungen einer Bank-Abwicklung, ist abzulehnen. Eine Ausweitung des Abwicklungsregimes auf kleine und mittlere Banken steht dem Ziel, die administrative Belastung nicht zu vergrößern, entgegen. Die in CRR/CRD aus guten Gründen jüngst festgelegten Proportionalitätserwägungen für kleine, nicht komplexe Institute würden hierdurch konterkariert. Zudem müssen die Themenkomplexe Abwicklung und Einlagensicherung zwar noch besser aufeinander abgestimmt werden, aber strukturell sollten sie getrennt bleiben. Eine Zusammenfassung widerspräche den politischen Vereinbarungen und könnte Vertrauen gerade in der Bevölkerung verspielen, wenn etwa die Vermutung aufkäme, dass Einlagen-



sicherungsmittel im Notfall für das Krisenmanagement aufgebraucht werden könnten, so dass die Einlagen weniger sicher wären.

6. Staatliche Eingriffe müssen ultima ratio bleiben

Private, marktbasierende Lösungen sind fester und bewährter Bestandteil des Krisenmanagements im Fall der Schieflage einer Bank. Ihnen sollte stets der Vorzug vor staatlichen Interventionen gegeben werden. Denn dadurch werden in aller Regel bessere und kostengünstigere Lösungen erreicht. Zudem würde staatliche oder gemeinschaftlich aufgebrauchte Mittel geschont. In der Sozialen Marktwirtschaft sollte der Staat subsidiär handeln und nicht Kompetenzen an sich ziehen, die von Privaten mindestens ebenso gut wahrgenommen werden können. Bewährte private Einlagensicherungssysteme/Institutssicherungen dürfen nicht durch staatliche Eingriffe beschränkt oder gar gefährdet werden.

7. Keine Vergemeinschaftung der Haftung für fremde Verluste durch die Hintertür

Eine Änderung des bestehenden Krisenmanagements darf nicht zu einer direkten oder indirekten Vergemeinschaftung der Haftung unter Banken führen. Entscheidung, Finanzierung und Haftung müssen bei staatlichen und privaten Maßnahmen in einer Hand liegen – das ist ein wichtiger ordnungspolitischer Grundsatz. Finanzmittel der nationalen Einlagensicherungsfonds dürfen daher nur dann für die Abwicklung von LSIs herangezogen werden, wenn die Maßnahmen durch das nationale Einlagensicherungssystem angewendet werden. Eine Zentralisierung der Entscheidung über Abwicklungsmaßnahmen beim Single Resolution Board (SRB) lehnen wir daher ab. Denn der weitreichende Eingriff in die Eigentumsrechte von Gläubigern und Anteilshabern einer regional tätigen Bank im Wege der Anordnung einer Gläubigerbeteiligung durch den SRB in Brüssel als europäische Behörde, hätte gravierende Nachteile. Dass eine zentrale Behörde, die wenig Kenntnis der nationalen bzw. regionalen Märkte hat, bessere Entscheidungen treffen würde, darf bezweifelt werden. Die Akzeptanz in der Bevölkerung dürfte insgesamt gering sein, bzw. die Kritik an Brüssel dürfte zunehmen. Je stärker der Eingriff ist, desto weniger sollte er zentral über die Köpfe der betroffenen Gläubiger hinweg getroffen

werden, wenn es nicht zwingend aufgrund der Systemrelevanz einer Bank erforderlich ist. Das gleiche gilt für die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen des SRB bei Regionalbanken in anderen Mitgliedstaaten.

8. Keine europäische Einlagensicherung ohne vorherige Erfüllung zentraler Bedingungen der Risikoreduktion und im Insolvenzrecht

Die Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems (EDIS) darf nicht Bestandteil oder Kollateralschaden einer Änderung des Bank-Krisenmanagements sein – weder auf Basis des bestehenden noch eines etwaigen alternativen Vorschlags. Die ökonomischen, rechtlichen und politischen Voraussetzungen für ein EDIS sind weiterhin nicht erfüllt. Daran sollten Kommission und Mitgliedstaaten arbeiten und der ursprüngliche Kommissionsvorschlag aus 2015 sollte zurückgenommen werden. EDIS zum Bestandteil des überarbeiteten Rahmenwerkes für das Krisenmanagement zu machen, birgt auch das Risiko, dass die weiterhin unterschiedlichen Standpunkte in den Mitgliedstaaten auf das gesamte Krisenmanagement ausgedehnt und Fortschritte verhindert werden.

9. Zentralisiertes Krisenmanagement für LSIs mit Folgen für die Bankenaufsicht

Eine weitere Zentralisierung und Ausweitung des Abwicklungsregimes für alle Banken, das heißt auch der LSIs, würde unmittelbar die Frage aufwerfen, ob nicht auch die gesamte Bankenaufsicht zentralisiert werden muss. Das hieße, dass auch LSIs direkt von der EZB beaufsichtigt würden und die nationalen Aufsichtsbehörden entweder obsolet würden oder lediglich weisungsgebundene Außenstellen der EZB wären. Ein Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Abwicklung von Banken und die Zuständigkeit für die Aufsicht über LSI, ließe sich kaum auf Dauer rechtfertigen. Der BVR hält die Wahrung der Grundsätze der Proportionalität und Subsidiarität in den Bereichen Bankenabwicklung und Bankenaufsicht für unabdingbar. Die zuständigen nationalen Behörden für diese Funktionen haben ein tiefes Verständnis der Märkte und ihrer Rahmenbedingungen. Durch ihre intensive Einschaltung ergeben sich positive Effizienzeffekte und Vorteile mit Blick auf die systemische Stabilität des Finanzsystems.



10. Vereinbarkeit des Krisenmanagements mit dem Beihilferecht muss sichergestellt sein

Das Beihilfenrecht muss bei jeder Art der Überarbeitung des Krisenmanagements einbezogen werden, um Rechtsunsicherheit bei der Vereinbarkeit von Maßnahmen des Krisenmanagements sowie der Einlagensicherung mit dem Beihilfenrecht zu vermeiden. Die Bankenmitteilung der EU-Kommission

aus dem Jahr 2013 – also die Vorschriften für staatliche Beihilfen an Banken – bedarf dringend einer Überarbeitung im Lichte des seit 2015 eingeführten Krisenmanagements, um Inkonsistenzen zu beseitigen. Es wäre wünschenswert bzw. notwendig, dass hierzu innerhalb der EU-Kommission künftig eine verbesserte Zusammenarbeit stattfindet, damit derartige Probleme erst gar nicht entstehen.

ANSPRECHPARTNER ZUM THEMA:

Dr. Jan Tibor Böttcher (j.boettcher@bvr.de; 030 2021 1550),
Leiter der Abteilung Grundsatzfragen der Sicherungssysteme und Interessenvertretung

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken • BVR
Verbindungsstelle Parlament/ Europapolitik
Schellingstraße 4, 10785 Berlin

Kontakt: Thomas Stammen, Mirian Fabian Breuer, Selina Glaap, Dr. Volker Heegemann und Julia Weishaupt
Telefon: +49 30 2021 1605, Mail: politik@bvr.de, Internet: www.bvr.de



Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)

Der BVR ist der Spitzenverband der genossenschaftlichen Kreditwirtschaft in Deutschland. Dazu zählen die 841 Volksbanken und Raiffeisenbanken, Sparda-Banken, PSD Banken, Kirchenbanken und weitere Sonderinstitute wie die Deutsche Apotheker- und Ärztebank. Präsidentin des BVR ist Frau Marija Kolak. Weitere Mitglieder des Vorstandes sind Gerhard Hofmann und Dr. Andreas Martin. Der BVR vertritt bundesweit und international die Interessen der Genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken. Innerhalb der Gruppe koordiniert und entwickelt der BVR die gemeinsame Strategie der Volksbanken und Raiffeisenbanken.

Er berät und unterstützt seine Mitglieder in rechtlichen, steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Fragen. Der BVR betreibt ferner zwei institutsbezogene Sicherungssysteme. Dies ist zum einen die 100-prozentige Tochtergesellschaft „BVR Institutssicherung GmbH“, welche das amtlich anerkannte Einlagensicherungssystem darstellt, und zum anderen die freiwillige „Sicherungseinrichtung des BVR“ – das älteste Bankensicherungssystem Deutschlands. Der BVR ist aktiv in Berlin, Bonn und Brüssel. Informationen zum BVR und seinen Themen erhalten Sie über: politik@bvr.de oder unter **+49 (0)30 2021 1605** oder auf der Website www.bvr.de.