

Position zum Kommissionsvorschlag eines Crisis Management and Deposit Insurance (CMDI) Package

Mit Datum von 18. April 2023 veröffentlichte die EU-Kommission den Vorschlag für ein Paket an Überarbeitungen verschiedener Rechtsakte in den Bereichen des Krisenmanagements für Banken und der Einlagensicherung ([CMDI Package](#)), das insbesondere Änderungen der Banken-Abwicklungsrichtlinie (BRRD) und der Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) enthält.

I. Kritische Punkte

Aus Sicht unseres Verbandes sind darin vor allem zwei kritische Punkte enthalten, die wir kommentieren möchten:

1. Art. 31(2)(d) BRRD soll dahingehend geändert werden, dass zukünftig der **Schutz aller Einleger** – und nicht mehr nur die von der Einlagensicherung gedeckten Einleger – als Abwicklungsziel verankert werden soll.

2. Art. 32(5) BRRD formuliert **zusätzliche Bedingungen für Insolvenzverfahren** zur Institutsabwicklung. Dies soll zukünftig sicherstellen, dass ein normales Insolvenzverfahren ein Abwicklungsverfahren nach der BRRD nur dann ersetzen kann, wenn das Insolvenzverfahren die Abwicklungsziele effektiver erreichen würde. Hierzu wird folgender Wortlaut vorgeschlagen:

„a resolution action shall be treated as in the public interest where that resolution action is necessary for the achievement of, and is proportionate to, one or more of the resolution objectives referred to in Article 31 and where winding up of the institution under normal insolvency proceedings would not meet those resolution objectives more effectively.“

II. Empfehlungen und Begründung

Aus den nachfolgend erläuterten Überlegungen möchten wir folgende **Empfehlungen** für die weiteren Arbeiten an dem Kommissionsvorschlag aussprechen:

1. Nach wie vor sollte die volle Abwicklungsplanung unter Einbeziehung der Abwicklungsmaßnahmen nach der BRRD **nur bei mindestens potentiell systemgefährdenden Instituten** erforderlich sein.

2. Unverändert sollten die Abwicklungsbehörden für kleine und mittlere Institute als Regelfall eine **Abwicklung im Insolvenzverfahren** vorsehen können, ohne im konkreten Fall hierfür einem besonderen Begründungszwang zu unterliegen.

Begründung:

- Offensichtlich ist der Kommissionsvorschlag auf einer Linie mit den jüngst in den USA getroffenen Abwicklungsmaßnahmen bei einzelnen Instituten. Dort wurde entschieden, alle Einleger (über die Grenzen der dortigen Einlagensicherung hinaus) umfassend von Verlusten freizuhalten, zur Finanzierung aber trotzdem Mittel der Einlagensicherung einzusetzen (**Vollschutz aller Einlagen**). Die Maßnahmen dort wurden durchaus kritisiert, unter anderem mit dem Moral Hazard-Argument. Wir enthalten uns dazu grundsätzlich einer Stellungnahme, erlauben uns aber zwei Hinweise für die weitere Debatte im europäischen Kontext:
 - Trotz Vollschutz aller Einlagen wurde in den USA die Flucht der Einlagen hin zu großen Instituten, die als „too-big-to-fail“ wahrgenommen werden, vorerst nicht eingedämmt.
 - Institutskrisen sind nicht immer Teil einer Systemkrise. Deshalb kann nicht pauschal für alle Fälle ausgesagt werden, dass ein Schutz von Einlagen über die Grenzen der Einlagensicherung hinaus zur Abwehr von Gefahren für das Finanzsystem erforderlich ist.
- Die in Art. 31(2)(d) BRRD vorgeschlagene neue Weichenstellung, den **Schutz aller Einlagen als Abwicklungsziel** zu verankern, gibt zu der Befürchtung Anlass, dass grundsätzlich der Zwang geschaffen würde, für jedes Institut, das Einlagenkunden hat, eine Abwicklungsplanung auf Basis der Abwicklungsmaßnahmen nach der BRRD zu erstellen. Dies gilt unabhängig davon, wie groß das Institut ist und wie hoch die Summe der Einlagen wäre, die bei dem fraglichen Institut unterhalten werden. Auch sehr kleine, kleine und mittlere Institute wären betroffen, was zu unverhältnismäßigen Belastungen führen würde.
- Der neue Art. 32(5) BRRD führt dazu, dass Abwicklungsbehörden einem **Begründungszwang** unterliegen würden, wenn sie im Krisenfall ein Insolvenzverfahren als geeignetes Mittel ansehen und dem Abwicklungsverfahren nach der BRRD vorziehen. Dadurch wird ein Rechtfertigungsdruck erzeugt, eine Abwicklung im Insolvenzverfahren, die heute nach ganz einhelliger Auffassung für kleine und mittlere Institute ohne Systemrelevanz die geeignetste Lösung ist, weiterhin anzuwenden.
- Eine solche Rechtfertigung dahingehend, ob das Insolvenzverfahren im konkreten Fall effektiver die Abwicklungsziele erreicht, kann darüber hinaus nur geleistet werden, wenn eine Abwicklungsplanung auf Basis der Maßnahmen nach der BRRD bereits vorliegt. Eine solche umfassende Abwicklungsplanung kann nämlich in einer Krisensituation nicht mehr nachgeholt werden, da dann alle Entscheidungen zeitkritisch sind. Daher müsste die Abwicklungsplanung bereits vorab für eventuelle Krisenfälle angefertigt werden.

Da der vorgeschlagene Art. 32(5) BRRD keinerlei Ausnahmen enthält,

- entsteht faktisch ein **Zwang zur umfassenden vorbeugenden Abwicklungsplanung**,
 - der unterschiedslos **für alle Institute** gelten würde, egal welcher Größenklasse sie angehören.
- Aus den Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung der BRRD bzw. der SRM-VO kann sicher abgeleitet werden, dass die Anfertigung einer Abwicklungsplanung auf Basis der BRRD-Abwicklungsmaßnahmen für die Institute, aber auch die Abwicklungsbehörden, einen **sehr großen Aufwand** darstellt. Dieser Aufwand wurde bisher nicht ohne Grund nur systemrelevanten Instituten zugemutet, da er sich für kleine und mittlere Banken als unverhältnismäßig darstellt.
 - Die vorgeschlagenen Änderungen der BRRD würden **vor allem kleine und mittlere Privatbanken** mit voller Wucht erfassen. Während Banken in Verbänden (Volksbanken und Sparkassen) eine im Verbund koordinierte Abwicklungsplanung durchführen können, sind Privatbanken dabei auf sich allein gestellt. Auch für die Aufsichtsbehörden wäre der damit verbundene Aufwand besonders groß, da Privatbanken durchaus unterschiedliche Geschäftsmodelle betreiben und deshalb hinsichtlich des Einsatzes von Abwicklungsmaßnahmen nach der BRRD individuell betrachtet werden müssen.