

Positionspapier

Zum Vorschlag der Kommission für eine Reform
des Rahmens für Krisenmanagement im
Bankensektor und der Einlagensicherung
(CMDI-Review)

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Kontakt:

Dr. Olaf Achtelik

Telefon: +49 30 2021 - 2323

Telefax: +49 30 2021 - 192300

E-Mail: o.achtelik@bvr.de

Berlin, 2. Juni 2023

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Die Deutsche Kreditwirtschaft ist der Auffassung, dass eine Verbesserung des Krisenmanagements für Banken sinnvoll ist, der von der Europäischen Kommission dafür im CMDI-Legislativpaket vorgeschlagene Weg jedoch das Gegenteil bewirken würde, weil er die Leistungsfähigkeit der bewährten nationalen einlagenbezogenen Sicherungssysteme erheblich beeinträchtigen sowie die Struktur des deutschen Bankenmarktes infrage stellen würde. Zudem würde der Vorschlag der Europäischen Kommission Fehlanreize schaffen, die zu einem weitreichenden moral hazard-Problem führen. In der Folge würde nicht das Krisenmanagement für Banken verbessert, sondern die Finanzstabilität insgesamt gefährdet.

Die Deutsche Kreditwirtschaft verkörpert die Vielfalt des deutschen Bankenmarktes, was durch unterschiedliche individuelle Schwerpunkte hinsichtlich der Auswirkungen des Gesetzesvorhabens reflektiert wird. Dennoch eint die Verbände der DK, dass sie eine Vielzahl von kleinen und mittleren Kreditinstituten repräsentieren, die in gleichem Maße davon betroffen wären. Die Deutsche Kreditwirtschaft lehnt das Legislativpaket daher in seiner Gesamtheit ab.

I. Allgemeine Anmerkungen

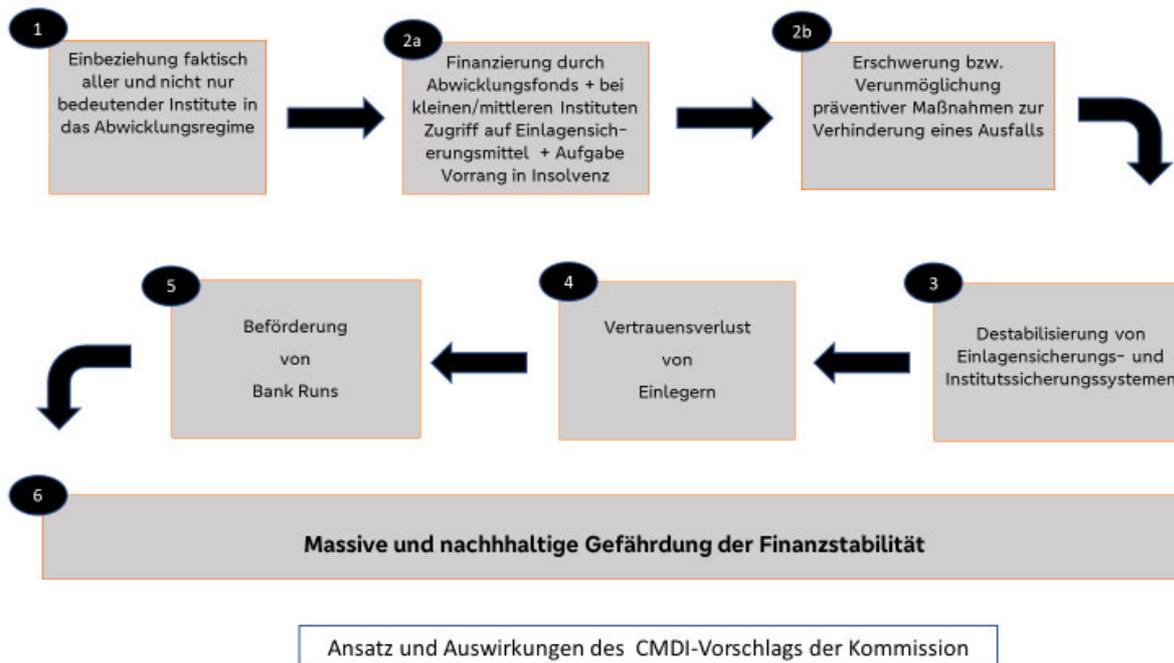
Die Europäische Kommission hat am 18. April 2023 im Umfeld – aber nicht aus Anlass – der jüngsten Bankenturbulenzen ein Legislativpaket zur Revision der Vorgaben zum Krisenmanagement und zur Einlagensicherung veröffentlicht („CMDI-Review“). Damit sollen die Vorgaben zur Abwicklung von Instituten und zur Einlagensicherung umfassenden Änderungen unterworfen werden, welche für die deutsche und europäische Kreditwirtschaft insgesamt gravierende Auswirkungen hätten. Im Rahmen des Legislativpaketes werden dabei Änderungen der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Instituten (BRRD), der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR) und der Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) angestrebt.

Die angestrebten Änderungen konzentrieren sich – neben einigen technischen Änderungen der DGSD - im Wesentlichen auf die folgenden vier Kernpunkte:

- Einbeziehung mittlerer und kleinerer Institute in das Abwicklungsregime insbesondere durch eine Ausweitung der Definition des öffentlichen Interesses an einer Abwicklung.
- Stark erleichterte und weitreichendere Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen durch nationale Einlagensicherungssysteme.
- Aufgabe der bewährten Vorrangstellung von nationalen Einlagensicherungssystemen in Insolvenzverfahren von Banken.
- Substanzielle Einschränkung der Möglichkeiten von Einlagensicherungssystemen, den Ausfall eines Kreditinstitutes durch präventive Maßnahmen zu verhindern oder alternative Maßnahmen durchzuführen.

Stellungnahme vom 2. Juni 2023

Im Überblick hat der Kommissionsvorschlag folgende Ansätze und Auswirkungen:



II. Anmerkungen zu den vier Kernelementen

Mit den Regelungen zum Krisenmanagement für Banken hatte der europäische Gesetzgeber 2014 auf die letzte Finanzkrise reagiert. Was die Regelungen zur Abwicklung von Instituten anbelangt, war dem Gesetzgeber seinerzeit wichtig, zwar einerseits den Abwicklungsbehörden ein zuverlässiges Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, um rasch bei einem Institut in Schieflage intervenieren zu können. Andererseits sollte das Regelwerk aber auf angemessene und verhältnismäßige Art und Weise angewandt werden und u.a. der Art der Tätigkeit eines Instituts, seiner Rechtsform, seinem Risikoprofil, seiner Größe, der Komplexität seiner Tätigkeiten und dem Umstand, ob es Mitglied in einem institutsbezogenen Sicherungssystem ist, ausreichend Rechnung tragen. Gerade die Verhältnismäßigkeit ist dabei, etwa im Hinblick auf Eigentumsrechte, auch Ausdruck der EU-Grundrechtecharta. Folgerichtig sollten primär nur systemrelevante Institute dem Abwicklungsregime unterliegen und die weniger bedeutenden Institute regelmäßig als insolvenzgeeignet eingestuft werden. Für Schieflagen von Letzteren wurden die Vorgaben zur Einlagensicherung konsequenterweise gestärkt und die Möglichkeit der Errichtung von Einlagensicherungssystemen auch in Form von institutsbezogenen Sicherungssystemen geschaffen. Der Einlagensicherung wurde dabei in den Erwägungsgründen der Einlagensicherungsrichtlinie eine besondere Bedeutung zugewiesen: *„Die Einlagensicherung ist ein wichtiger Aspekt der Vollendung des Binnenmarkts und ... eine unentbehrliche Ergänzung des Systems der Bankenaufsicht.“*

Diese bei Einführung der DGSD angestellten Überlegungen des europäischen Gesetzgebers würden durch die vier Kernpunkte des Vorschlags der Europäischen Kommission ohne zwingende Gründe aufgegeben. Diesem Paradigmenwechsel steht die Deutsche Kreditwirtschaft ablehnend gegenüber, was nachfolgend für jeden der einzelnen Punkte etwas detaillierter dargelegt werden soll.

1. Einbeziehung mittlerer und kleinerer Institute in das Abwicklungsregime insbesondere durch erweiterte Vorgaben für die Bewertung des öffentlichen Interesses an einer Abwicklung

Die Abwicklung von Kreditinstituten ist ein besonderer Mechanismus, der in erster Linie für systemrelevante Kreditinstitute geschaffen wurde, deren Schieflage die Stabilität des Finanzsystems gefährden könnte. Im Falle einer Schieflage werden auf kleine und mittlere Institute bislang regelmäßig keine Abwicklungsinstrumente angewandt; vielmehr kommt in ihrem Fall ein reguläres Insolvenzverfahren zum Tragen, welches einen ausreichenden Kundenschutz und gleichzeitig die Erreichung der auch mit einer Abwicklung verfolgten Ziele sicherstellt.

Im Hinblick auf die Regelungen zur Abwicklung sehen die Vorschläge der Europäischen Kommission nun jedoch vor, dass dieser Mechanismus auch für mittlere und sogar kleinere Institute faktisch zum Standardverfahren werden soll. Dieses Ziel wird durch eine Änderung der von den zuständigen Abwicklungsbehörden vorzunehmenden Bewertung des öffentlichen Interesses (PIA) an der Abwicklung eines Instituts bewirkt: So sollen u.a. bereits kritische Funktionen auch auf *regionaler* Ebene, statt wie bisher nur auf Ebene eines Mitgliedstaates oder der Union ausreichen, um ein Institut dem Abwicklungsregime zu unterwerfen. Zudem müssen die Abwicklungsziele *effektiver* durch eine Insolvenz erreicht werden können als durch eine Abwicklung (bisher genügt eine Eignung des Insolvenzverfahrens im *selben* Umfang). Die Insolvenzgeeignetheit eines Instituts würde ferner voraussetzen, dass das Insolvenzverfahren kostengünstiger ist als eine Abwicklung.

Diesen Paradigmenwechsel lehnen wir ab. Er ist in der Sache nicht gerechtfertigt und würde die betroffenen Institute unverhältnismäßig administrativ wie finanziell belasten. Letztlich wird dadurch mittelfristig auch der Bestand kleinerer und mittlerer Institute mit klassischem Geschäftsmodell gefährdet.

Im Einzelnen sprechen gegen den Ansatz:

- Bei regional tätigen Instituten ist im Falle einer Schieflage regelmäßig nicht von negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität auszugehen. Dies unterstreicht auch die jährliche von der BaFin und der Deutschen Bundesbank durchgeführte Risikoanalyse bei den von der BaFin direkt beaufsichtigten kleinen und mittelgroßen Banken (Less Significant Institutions – LSI). Danach sind die potenziellen Auswirkungen einer Solvenz- oder Liquiditätskrise allenfalls bei 1,4 % der LSIs von Relevanz. Ferner lassen sich etwaige kritische Funktionen von mittleren und kleineren Instituten im Falle einer Schieflage ohne Weiteres auf regionaler Ebene substituieren - im Gegensatz zu denjenigen systemrelevanterer oder bedeutender Institute.
- Durch die Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Regionalität beim PIA wird der im Kommissionsvorschlag kritisierte Ermessensspielraum der Abwicklungsbehörde beim PIA nicht reduziert.
- Ausgehend von der bevorzugten Abwicklungsstrategie legt die Abwicklungsbehörde die institutsspezifischen Mindestanforderungen an die durch das Institut vorzuhaltenden Eigenmittel und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (Minimum Requirement of Own Funds and Eligible Liabilities – MREL) fest. Sollte künftig die bevorzugte Abwicklungsstrategie nicht mehr das Insolvenzverfahren, sondern die Abwicklung sein, dürfte es für mittlere und gerade auch kleinere Institute, die häufig nicht kapitalmarktorientiert sind, eine große Herausforderung sein, die zur Erfüllung von MREL erforderlichen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten zu emittieren. Der Aufbau wird zusätzlich durch die vom Gesetzgeber bei der letzten Überarbeitung der BRRD festgelegte Mindeststückelung bei der Veräußerung nachrangiger berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten an Kleinanleger (Art. 44a BRRD) erschwert. Auch die neu geschaffene Regelung zur Festlegung von MREL bei Anwendung von Transferstrategien (Art. 45ca BRRD-E) setzt keine belastbaren Grenzen. Letztlich wird dadurch mittelfristig auch der Bestand kleiner und mittlerer

Institute mit klassischem Geschäftsmodell gefährdet, die nur durch Größe noch den Anforderungen entsprechen können.

- Zusätzliche unnötige Belastungen würden für kleinere und mittlere Institute auch durch umfangreiche Mitwirkungspflichten bei der Abwicklungsplanung, ein ausuferndes Abwicklungsreporting und neue Veröffentlichungspflichten geschaffen. Diese stünden im Widerspruch zu den Bemühungen des europäischen Gesetzgebers in der CRR, kleine, nicht komplexe Institute (SNCI) unter Proportionalitätsgesichtspunkten von solchen Pflichten gerade zu entlasten. Dabei ist auch zu beachten, dass die Erleichterungen für SNCIs in der CRR nur dann gelten, wenn das Institut keinen oder allenfalls vereinfachten Anforderungen bei der Abwicklungsplanung unterliegt (Art. 4 Abs. 1 Nr. 145 lit. c) CRR). Diese Erleichterungen in der CRR könnten perspektivisch nicht mehr genutzt werden, da die Institute im Falle einer Einstufung als „Abwicklungsinstitut“ ihren Status als SNCI verlieren könnten. Ferner besteht die Gefahr, dass die Erleichterungen der CRR durch sachfremde Vorgaben der BRRD ausgehöhlt werden.

Neben dem Herunterbrechen kritischer Funktionen auf die regionale Ebene schlägt die Europäische Kommission weitere Änderungen bei den im Rahmen der PIA zu berücksichtigenden Abwicklungszielen vor. Wenn eine Insolvenz kostenintensiver ist als eine Abwicklung soll letztere bevorzugt werden. Gleiches soll gelten, wenn mittels eines Insolvenzverfahrens die Abwicklungsziele nicht besser erreicht werden als im Rahmen einer Abwicklung. Nach der geltenden Rechtslage ist es für eine Anwendung der Insolvenzregelungen ausreichend, dass die Ziele in gleichem Umfang erreicht werden. Gerade für die letztgenannte Neuausrichtung besteht weder eine tatsächliche noch rechtliche Notwendigkeit. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein Insolvenzverfahren nicht zur Anwendung kommen sollte, wenn damit verfolgte Ziele im selben Umfang erreicht werden wie durch die Anwendung eines Abwicklungsverfahrens. Möglichst viele mittlere und kleinere Institute in die komplexere Abwicklung zu drängen, sollte keinen ungerechtfertigten Selbstzweck darstellen.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Ausweitung des Abwicklungsregimes auf nahezu alle Institute unabhängig von ihrer Größe sind umso unverständlicher, als dass in der Vergangenheit, für die im Fokus der Reform stehenden kleineren und mittleren Institute die Insolvenz mit Einlegerentschädigung in der großen Mehrzahl der Fälle das angemessene Instrument zur erfolgreichen Krisenbewältigung dargestellt hat. Dies wird untermauert durch das hohe Vertrauen der Einleger in die nationalen Sicherungssysteme, nicht zuletzt in Deutschland. Gerade dieses Vertrauen der Einleger ist jedoch ein hohes - aber flüchtiges - Gut, wie die jüngsten Vertrauenskrisen bei Banken in den USA und Europa gezeigt haben. Die Vorgaben zum Krisenmanagement eignen sich daher nicht als Experimentierfeld.

Die Behauptung, dass die Abwicklung kleinerer und mittlerer Institute kostengünstiger als eine Insolvenz ist, hat nach unserer Auffassung schließlich auch keinerlei empirische Grundlage.

2. Ausweitung der Kofinanzierung von Abwicklungen durch Einlagensicherungssysteme.

Bereits unter dem gegenwärtigen Rechtsrahmen der BRRD können Einlagensicherungssysteme an der Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen beteiligt werden. Solch eine Beteiligung ist aber nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen vorgesehen. Der durch das Einlagensicherungssystem zu leistende Betrag darf dabei nicht über den Verlust hinausgehen, den diese hätte tragen müssen, wenn über das Vermögen des Instituts ein Insolvenzverfahren eröffnet und durchgeführt worden wäre. Insbesondere ist er absolut begrenzt auf die Hälfte der Zielausstattung nach der Einlagensicherungsrichtlinie, welche sich auf 0,8 % der Höhe der gedeckten Einlagen der Mitglieder eines Einlagensicherungssystems beläuft.

Diese Kofinanzierung von Abwicklungsmaßnahmen durch Einlagensicherungssysteme soll nunmehr ausgeweitet werden. Diese Ausweitung würde zum einen die vollständige Aufgabe der bisherigen absoluten Begrenzung der Haftungshöhe beinhalten, so dass in einem worst case sämtliche angesparten Mittel des Einlagensicherungssystems zur Abwicklungsfinanzierung eines Institutes einzusetzen und spätestens

Stellungnahme vom 2. Juni 2023

binnen sechs Jahren wieder anzusparen wären. Andererseits werden auch die Tatbestände, in denen eine Kofinanzierung der Abwicklung durch das Einlagensicherungssystem zu erfolgen hat, substantiell erweitert. Insbesondere können zukünftig die Mittel des Einlagensicherungssystems zur Finanzierung der Übertragung von gedeckten Einlagen – und unter bestimmten Bedingungen auch ungedeckter bzw. ungeschützter Einlagen – im Rahmen von Transferstrategien bei kleineren und mittleren Instituten eingesetzt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass dies zu Problemen bei der Mittelaufbringung einerseits führt und auf die Ertragslagen der Institute andererseits durchschlägt. Schließlich würde noch hinzutreten, dass, sollten die verfügbaren Finanzmittel für weitere Fälle nicht ausreichen, ungeplante Sonderbeiträge bei den Instituten erhoben werden müssten, die wiederum ertragsmindernd wären.

Für den Fall des Scheiterns einer Abwicklungsmaßnahme würden Einlagensicherungssysteme doppelt belastet werden, weil sie letztlich trotzdem die Entschädigung der Einlegerinnen und Einleger zu finanzieren hätten. Zusammen mit dem unter 3. genannten Verlust der bevorzugten Stellung im Insolvenzverfahren wäre die Glaubwürdigkeit der Leistungsfähigkeit der Einlagensicherung nicht mehr gegeben.

Die skizzierte Ausweitung der Kofinanzierung durch Einlagensicherungsmittel ist abzulehnen. Insbesondere im Zusammenspiel mit der vorgesehenen – im Widerspruch zum Mandat stehenden – Ausweitung des Einlegerschutzes auf ungeschützte Einlagen kann dies gravierende Auswirkungen auf den Finanzierungsbedarf und eine finanzielle Auszehrung der Einlagensicherungssysteme zur Folge haben.

Die Ausweitung stellt einen Folgefehler zur fehlerhaften Grundprämisse der Europäischen Kommission für eine Ausweitung der Abwicklungsregeln auf Institute jeglicher Größe dar, der, entgegen der Auffassung der Europäischen Kommission, schlimmstenfalls zu einer finanziellen „Auszehrung“ der Einlagensicherungssysteme führen könnte. Die letzte im Rechtstext verbliebene Begrenzung der Kofinanzierung durch die Einlagensicherungssysteme beläuft sich auf einen Ausgleichsanspruch gegen den einheitlichen Abwicklungsfonds für den Fall, dass der Beitrag des Einlagensicherungssystems zur Abwicklung größer war als die Nettoverluste, die es im Falle einer Liquidierung des Instituts nach dem regulären Insolvenzverfahren erlitten hätte. Dies ist jedoch nicht ausreichend. Vielmehr stellt allein die bestehende absolute Höchstgrenze sicher, dass Einlagensicherungssysteme und die ihnen angehörenden beitragszahlenden Institute nicht überfordert werden und die Einlegerentschädigung auch in der Zukunft jederzeit und glaubhaft durchführen können. Jede Gefährdung des bestehenden Vertrauens in die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Einlagensicherung, insbesondere ihrer Garantie zur Zahlung von 100.000 EUR binnen weniger Tage, ist für die Finanzstabilität kontraproduktiv, schürt im Gegenteil Einlegerängste und ist geeignet, Vertrauenskrisen in europäische Banken und die Einlagensicherheit zu forcieren.

3. Aufgabe der bewährten Vorrangstellung von Einlagensicherungssystemen in Insolvenzverfahren von Banken

Eine entscheidende Stellschraube des von der Kommission vorgeschlagenen Systems ist die veränderte Stellung von Einlagensicherungssystemen in der Gläubigerhierarchie. Mit der BRRD wurde 2014 ein Vorrang der Forderungen von Einlagensicherungssystemen, die im Fall der Insolvenz in die Rechte und Pflichten der gedeckten Einleger eingetreten sind bzw. die Einleger entschädigt haben (sog. „super preference“ bzw. „super priority“), eingeführt mit dem Ziel, die Verluste der Einlagensicherungssysteme im Entschädigungsfall zu minimieren und so ihre nachhaltige Finanzierung zu gewährleisten.

Stellungnahme vom 2. Juni 2023

Diese in der Praxis bewährte und sinnvolle Super Priority soll nun, zugunsten eines allgemeinen Einlagenvorrangs abgeschafft werden. Dieser neue einstufige allgemeine Einlagenvorrang in der Insolvenz soll dabei umfassen:

- Einlagen,
- Einlagen, von außerhalb der Union gelegenen Zweigstellen von Instituten mit Sitz innerhalb der Union,
- Einlagensicherungssysteme, auf die Rechte und Pflichten der gedeckten Einleger nach Entschädigung bei Insolvenz übergehen.

Die Aufgabe der bewährten Vorrangstellung von Einlagensicherungssystemen in der Insolvenz gefährdet die Finanzierung der Einlagensicherung und damit das Vertrauen der Einleger in die Sicherungssysteme.

Die veränderte Stellung in der Gläubigerhierarchie bewirkt in erster Linie, dass Einlagensicherungssysteme deutlich geringere Rückflüsse im Insolvenzverfahren erhalten, was zu anteilig höheren Verlusten im Entschädigungsfall führt. Im Rahmen des Least-Cost-Test erscheinen infolgedessen zukünftig alternative Maßnahmen, bspw. im Rahmen einer Abwicklung, kostengünstiger und es wird wahrscheinlicher, dass die Mittel der Einlagensicherung dafür eingesetzt werden.

Die geplante Kürzung bzw. Abschaffung der – bislang schnellen und regelmäßig vollständigen - Rückflüsse wird letztlich wohl auch die regulären Beiträge zum Einlagensicherungssystem erheblich steigern. Dies wirkt sich wiederum negativ auf die Ertragslagen und Wettbewerbsfähigkeit der Institute aus.

Hier gilt zunächst die bereits im Kontext der Ausweitung der Kofinanzierungen von Abwicklungen durch Einlagensicherungssysteme genannte Kritik entsprechend. Die Schlechterstellung gegenüber dem Status quo kann eine finanzielle Auszehrung der Einlagensicherungssysteme befördern und das Vertrauen in deren Leistungs- und Funktionsfähigkeit gefährden. Einlagensicherungssystemen ist nach der DGSD auch zukünftig die Einlegerentschädigung als Hauptaufgabe zugewiesen (vgl. Erwägungsgrund (24) des Entwurfs der DGSD: „*While the primary role of DGSSs is the repayment of covered deposits...*“). Wenn dies aber die zentrale Aufgabe eines Einlagensicherungssystems auch zukünftig bleibt, muss alles unterlassen werden, was – wie die Ausweitung des Kreises bevorrechtigter Einlagen – zu unnötigen Verlusten des Einlagensicherungssystems führt. Dabei ist auch zu bedenken, dass funktionsfähige Einlagensicherungssysteme wesentliche Abwicklungsziele repräsentieren, wie die Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität, den Schutz öffentlicher Mittel sowie den Schutz von Einlegern.

Darüber hinaus birgt die einstufige allgemeine Einlagenpräferenz in der Insolvenz von Banken weitere Gefahren für die Finanzstabilität, die sowohl von den gewöhnlichen nicht abgesicherten Gläubigern als auch den Banken ausgehen. Durch die vorgeschlagene allgemeine Einlagenpräferenz verschlechtert sich der Rang von Forderungen von gewöhnlichen nicht abgesicherten Gläubigern, da ihnen gegenüber nunmehr alle und nicht mehr nur bestimmte Einleger bevorzugt sind. Im Falle der (drohenden) Schieflage eines Instituts können sich daher auf dieser Gläubigerebene „Run“-ähnliche Entwicklungen ergeben. Speziell aus Sicht der Institute verteuert sich zudem die Emission solcher Produkte, wie bereits bei der differenzierenden Einführung von senior preferred- und non preferred-Instrumenten gesehen. Es ist möglich, dass Institute derartige Instrumente unter ökonomischen Aspekten auch gar nicht mehr begeben könnten, sondern stärker als bisher auf ihnen bisher unbekannte Instrumente, z.B. Verbriefungen, zurückgreifen und in diesem Marktsegment Risiken erzeugen.

Die einstufige Gleichbehandlung aller Einleger ist schließlich auch nicht nötig, da besonders schutzbedürftige Einleger, namentlich natürliche Personen und Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen, die über die gedeckten Einlagen hinausgehende erstattungsfähige Einlagen halten, bereits bisher in der Rangfolge über dem Rang stehen, den Forderungen gewöhnlicher nicht gedeckter und

nicht bevorzugter Gläubiger haben. Weitere Einleger, wie z.B. Großunternehmen oder zukünftig auch staatliche Stellen, bedürfen zudem keines Schutzes, der ihnen mit der allgemeinen Einlegerpräferenz gewährt würde. Im Gegenteil ist sie die einstufige Behandlung geeignet, moral hazard auf Einlegerseite zu erzeugen.

4. Erschwerung alternativer privater sowie präventiver Maßnahmen auf Grundlage der BRRD und der DGSD

Die Vorschläge der Europäischen Kommission knüpfen sowohl an alternative private Maßnahmen zur Abwendung eines (drohenden) Ausfalls in der BRRD als auch präventive Maßnahmen in der DGSD zusätzliche, zum Teil detaillierte Anforderungen, die die Anwendung derartiger Maßnahmen zumindest erschweren oder verunmöglichen können.

So sollen in der BRRD alternative Maßnahmen zur Abwendung eines (drohenden) Ausfalls in der "early warning periode" einer aufsichtlichen Bewertung im Hinblick auf ihre Auswirkungen und zeitliche Umsetzung unterzogen werden (Art. 30a BRRD-E), und deren tatsächliche Ausübung wird neben den bereits bestehenden zeitlichen Zwängen auch an eine effektive Implementierung der Abwicklungsstrategie für das Institut geknüpft (Art. 32 Abs. 1 lit. b) BRRD-E). Sollte die an die Abwicklungsbehörde übermittelte Bewertung der alternativen privaten Maßnahmen eine vorgeschaltete Zugangsbarriere zur tatsächlichen Ausübung derartiger Maßnahmen darstellen, käme dies einer Gestattung derartiger privater Maßnahmen gleich, die schlimmstenfalls zu einer beihilferechtlichen Behaftung der Maßnahmen führen kann. Unklar ist auch, wie die Verhinderung des (drohenden) Ausfalls eines Instituts durch private Maßnahmen die effektive Implementierung der Abwicklungsstrategie (z.B. Bail-in) berücksichtigen soll. Vielmehr könnte diese neue Voraussetzung einer Abwendung des (drohenden) Ausfalls gerade entgegenstehen.

Die vorliegenden Entwürfe zur Überarbeitung der BRRD und DGSD schränken die tatsächliche Möglichkeit zur Ausübung präventiver Maßnahmen durch nationale Sicherungssysteme stark ein. Das den Einlagensicherungssystemen und Institutssicherungssystemen entgegengebrachte Vertrauen und deren nachgewiesener Nutzen für die Finanzstabilität wird durch die Vorschläge negiert. Vor dem Hintergrund setzt sich die DK unter Einhaltung der Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung, d. h. auch unter Würdigung anderweitiger durchlaufener aufsichtlicher Zulassungsverfahren, insb. denen nach Art. 113(7) CRR, für Regelungen ein, die den Einsatz präventiver Maßnahmen durch Einlagensicherungssysteme ermöglichen und Institutssicherungen in der Ausübung ihres Mandats nicht einschränken.

Sowohl die institutssichernden Systeme als auch die freiwilligen Sicherungssysteme der privaten Banken verfügen über praxiserprobte funktionsfähige Mechanismen zur Bewältigung von Schieflagen kleiner und mittlerer Banken. Diese Systeme dürfen in ihrer Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden.

5. Technische Änderungen in der DGSD

Neben den im Vorigen dargestellten vier Kernelementen, enthält der Vorschlag der Kommission zudem umfangreiche, eher technische Änderungsvorschläge in Bezug auf die Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD)¹. Die vorgeschlagenen Änderungen basieren wesentlich auf drei „Opinions“² der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA), die sie in den Jahren 2019 und 2020 veröffentlicht hat, und mit denen diese ihrem Auftrag nachgekommen ist, die Europäische Kommission bei

¹ Nur diese Änderungsvorschläge sind Gegenstand der folgenden Ausführungen. Artikel 11 sowie die Artikel 11a bis 11e DGSD-E sind hierbei nicht umfasst und wurden in den vorherigen Ausführungen gewürdigt.

² "Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes" (8. August 2019) / "Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme payouts" (30. Oktober 2019) / "Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee scheme funds" (23. Januar 2020)

Stellungnahme vom 2. Juni 2023

der Vorlage eines Berichts an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte bei der Umsetzung der DGSD zu unterstützen.

Die Deutsche Kreditwirtschaft begrüßt, dass die Europäische Kommission mit ihrem vorliegenden Vorschlag unter Berücksichtigung der praktischen Erfahrungen der nationalen Einlagensicherungssysteme nunmehr an einer Reihe von Stellen der DGSD-E **Klarstellungen, Flexibilisierungen, operative Erleichterungen** und weitere, **sinnvolle Harmonisierungen** vornehmen möchte. In diesem Zusammenhang exemplarisch zu nennen sind modifizierte Regelungen zur Ermittlung des Entschädigungsbetrages, zur Durchführung einer - auch grenzüberschreitenden - Entschädigung (Art. 7, 8, 14 DGSD-E) sowie auch ein einheitliches Niveau für die sog. "temporary high balances" (THB).

Die Deutsche Kreditwirtschaft sieht allerdings bei einigen Ansätzen noch **Konkretisierungsbedarf**. So hat die Praxis der Einlagensicherungssysteme gezeigt, dass im Zusammenhang mit THB Unklarheiten bestehen, u.a. in Bezug auf Abverfügungen des einem Konto gutgeschriebenen THB-Geldbetrages bei Immobilientransaktionen, ob die Nutzung der betreffenden Immobilien neben der Eigennutzung auch die Vermietung umfasst. Konkretisiert werden sollte auch der Zeitraum, in dem Einlagen für den Erwerb von Immobilien geschützt werden sollen.

Artikel 4 DGSD-E („Offizielle Anerkennung, Mitgliedschaft und Aufsicht“) enthält nach unserer Auffassung einige unklare Formulierungen. Die Deutsche Kreditwirtschaft befürwortet eine Schärfung in der Weise, dass der **Status-quo beibehalten** wird. Dies betrifft insbesondere Vorschriften zu den Befugnissen der Sicherungssysteme im Hinblick auf Pflichtverletzungen eines Institutes sowie auch eine Klarstellung, die den Sicherungssystemen weiterhin mindestens die Beteiligung an einer Entscheidung über den Ausschluss einer Bank aus dem jeweiligen System garantiert.

Kritisch zu würdigen – auch entgegen der entsprechenden ‚EBA Opinion‘ – ist der vorgesehene Einbezug von **öffentlichen Stellen** in den Schutzzumfang der DGSD-E. Da hier in der Regel davon ausgegangen werden kann, dass solche Stellen in der Lage sind, sich mit eventuellen Risiken einer Einlage auseinanderzusetzen, erkennt die Deutsche Kreditwirtschaft überwiegend hier keine Schutzbedürftigkeit.

Ebenfalls kritisch betrachtet die Deutsche Kreditwirtschaft die Ausgestaltung des Artikels 8b DGSD-E. Danach sollen Einlagen, die von Finanzinstituten, einschließlich **Wertpapierfirmen, E-Money-Instituten oder Zahlungsunternehmen**, im Namen und für Rechnung von Kunden unterhalten werden, nunmehr in den Schutzzumfang der Einlagensicherung einbezogen sein, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die vorgeschlagenen Regelungen lassen jedoch viele Fragen offen. So wird beispielsweise nicht klar, welche Kundengelder von welchen konkreten Unternehmen in welcher Art von Konto einem Schutz im Sinne des Artikels unterliegen. Wir sehen an dieser Stelle **Nachbesserungsbedarf**. Ferner dürfte die Absicherung sämtlicher sog. Kundengelder zu hohen zusätzlich abzusichernden Einlagenvolumina führen, so dass die Sicherungssysteme entsprechende Beiträge zu ihren Fonds erheben müssen, um über ausreichende Mittel im Entschädigungsfall zu verfügen. Insofern ist es aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft ebenfalls unabdingbar, die Regelungen des Artikels 8b so auszugestalten, dass eine ausreichende, rechtzeitige und zweifelsfreie Beitragserhebung auch hierfür möglich ist. Damit einher geht auch, dass die jeweiligen Einleger eindeutig und jederzeit bekannt sind, um eine Entschädigung innerhalb von sieben Arbeitstagen sicherzustellen.

Die geplanten erweiterten Vorschriften des Artikels 8c zur Entschädigung im Falle von **Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsverdacht** sind aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft nicht praxisgerecht und lassen Fragen offen. So sollen offensichtlich in dem Moment, in dem ein Institut ausgefallen ist oder der Ausfall droht, Kundensorgfaltspflichten unter Aufsicht der zuständigen Behörde durchgeführt werden. Der Sinn dieser Maßnahmen erschließt sich nicht, da das ausfallende Institut regelmäßig die Kundensorgfaltspflichten bereits durchgeführt hat; etwaige Lücken lassen sich in solch einer Situation, die von erheblichem Zeitdruck geprägt ist, kaum aufdecken und in Anbetracht der Mitwirkungspflichten der

Stellungnahme vom 2. Juni 2023

Kunden auch nicht beheben. Die Maßnahmen können zudem dazu führen, dass der gesamte Entschädigungsprozess erheblich verzögert wird und nicht innerhalb der vorgegebenen Frist erfolgen kann.

Überdies sollen Einleger gemäß Artikel 8c Absatz 2 DGSD-E nicht entschädigt werden, wenn gegen sie Anklage wegen oder im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung erhoben wurde. Jedenfalls in Deutschland zielt diese Regelung jedoch ins Leere, da die Justiz eine Anklageerhebung weder dem Kreditinstitut noch dem Einlagensicherungssystem oder der Aufsichtsbehörde bekanntgibt (eine etwaige Bekanntmachungspflicht der Justiz dürfte auf absehbare Zeit auch nicht realisierbar sein). Auch die Abgabe einer Verdachtsmeldung an die Strafverfolgungsbehörde durch die FIU wird den Instituten in den meisten Fällen nicht mitgeteilt. Daher sollte vielmehr ausschließlich auf andere Umstände wie transaktions- oder kontobezogene Verfügungen von Staatsanwaltschaften oder anderen Behörden abgestellt werden, die dem ausfallenden Institut bereits bekannt sind. Es sollte zudem eine praxismgerechte Regelung für solche Fälle getroffen werden, in denen ein ausfallendes Institut im Zusammenhang mit der Abgabe einer Geldwäscheverdachtsmeldung eine Transaktion angehalten oder ein Konto gesperrt hat, jedoch noch keine Reaktion behördlicherseits erfolgt ist. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass das Einlagensicherungssystem diesbezüglich keine Nachforschungspflichten haben soll und dass ein ausfallendes Institut ausdrücklich zur Weitergabe der notwendigen Informationen berechtigt wird.

Art. 16 DGSD-E regelt die Information der Einleger über die gesetzliche Einlagensicherung. Bereits bisher führt die **jährliche Informationspflicht** zu erheblichen Kosten für die angeschlossenen Kreditinstitute und zudem vielfach zu Verwirrung bei den Kunden, da ohne konkreten Anlass informiert wird. Insofern sieht die Deutsche Kreditwirtschaft die an dieser Stelle vorgeschlagenen und nicht zu einer Vereinfachung führenden Neuregelungen skeptisch. Zudem ist nicht nachvollziehbar, dass die Einleger nunmehr auch den jährlichen Erhalt der Einlegerinformationen bestätigen sollen. Eine solche Bestätigung war bisher auf den Zeitpunkt der Aufnahme der Geschäftsbeziehung beschränkt und ausreichend.

Die vorliegende DGSD-E mandatiert die **EBA** für eine Vielzahl von Themenbereichen zur Entwicklung von Guidelines oder Technischen Standards. Die Deutsche Kreditwirtschaft hält eine **Mandatierung** in diesem Umfang jedoch für überzogen. Vielmehr sollte sorgfältig geprüft werden, wo notwendige Regelungen bereits im Level-1-Text sinnvoll sind, und wo der Einbezug von EBA unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten sowie Bürokratievermeidung gänzlich entbehrlich ist.

Darüber hinaus sieht der Richtlinienentwurf eine erhebliche Erweiterung der von den Sicherungssystemen an die EBA zu erteilenden **Meldeinhalte** vor (Artikel 16a (3)(4)). Die Deutsche Kreditwirtschaft lehnt eine solche Ausweitung ab. Insbesondere ist auch eine Veröffentlichung bankindividueller Daten (Artikel 16a (5)) aus unserer Sicht keinesfalls akzeptabel. Der Status-Quo muss an dieser Stelle beibehalten werden.
