

## Positionspapier

des Bankenverbandes zur  
Überarbeitung des Rahmens für Krisenmanagement  
und Einlagensicherung (CMDI-Review)

12. Juli 2023

*Lobbyregister-Nr. R001458*

*EU-Transparenzregister-Nr. 0764199368-97*

## Management Summary

Am 18. April 2023 hat die EU-Kommission ihre Vorschläge für eine Reform des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und der Einlagensicherung (Crisis Management and Deposit Insurance Framework - CMDI) vorgelegt. Diese beinhalten eine Überarbeitung

- der Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD)<sup>1</sup>,
- der Richtlinie über Sanierung und Abwicklung von Banken (BRRD)<sup>2</sup>,
- der Verordnung über den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR)<sup>3</sup> sowie
- der „Daisy Chain“<sup>4</sup>.

Im Fokus der Vorschläge steht die **Ausweitung** des **Abwicklungsregimes** auf **kleine und mittlere Banken**. Zudem sollen künftig **Mittel** der **nationalen Einlagensicherungssysteme** im Rahmen einer **Abwicklung** insbesondere von kleinen und mittleren Banken unter vereinfachten Voraussetzungen **herangezogen** werden können.

Der Bankenverband unterstützt das allgemeine Ziel der EU-Kommission, den Krisenmanagementrahmen und insbesondere das Abwicklungsregime zu verbessern. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass hier Nachbesserungsbedarf besteht: Auch für einige große, aber noch nicht systemrelevante Banken muss eine glaubwürdige und praxistaugliche Abwicklungsperspektive geschaffen werden.

Aus Sicht des Bankenverbandes besteht allerdings **keine Veranlassung, das Abwicklungsregime wie von der Kommission vorgeschlagen auszuweiten**. Die weitgehend harmonisierten europäischen Einlagensicherungssysteme haben ihre Funktionsfähigkeit bewiesen, wie die Entschädigungsfälle der Greensill Bank oder der Cross-Border-Fall der Sberbank beispielhaft zeigen. Für die meisten Institute ist ein Mark Austritt ohne Gefährdung der Finanzmarktstabilität im Rahmen nationaler Insolvenzverfahren bereits heute gewährleistet.

Besonders kritisch sehen wir die geplante **Abschaffung der Superpräferenz** für die Einlagensicherung<sup>5</sup>. In Verbindung mit der vorgesehenen erheblich ausgeweiteten Kofinanzierung von Abwicklungen durch nationale Einlagensicherungen und der grundsätzlichen Öffnung des Single Resolution Fund (SRF) im Rahmen der Abwicklung kleiner und mittlerer Banken **würde dies den Finanzierungsbedarf der Einlagensicherung ganz erheblich erhöhen**. Die

---

<sup>1</sup> Einlagensicherungsrichtlinie 2014/49/EU (Deposit Guarantee Schemes Directive – DGSD).

<sup>2</sup> (Abwicklungs-)Richtlinie 2014/59/EU (Bank and Resolution Directive - BRRD).

<sup>3</sup> Verordnung (EU) Nr. 806/2014 (Single Resolution Mechanism Regulation – SRMR).

<sup>4</sup> Inhalt stark vereinfacht: Überarbeitung der Abzugsregelung für Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) insbesondere bei Beteiligungsketten zur Sicherstellung von gleichen Wettbewerbsbedingungen bei verschiedenen Strukturen von Bankengruppen.

<sup>5</sup> D.h. die Vorrangstellung von gesicherten Einlagen bis 100.000 Euro bzw. von in die Rechte von Einlegern eintretende Einlagensicherungen im Insolvenzverfahren. Aufgrund dieser Vorrangstellung werden Ansprüche von Einlagensicherungen im Insolvenzverfahren vorrangig und in aller Regel vollständig befriedigt.

**Glaubwürdigkeit** des Schutzversprechens und das **Vertrauen** der Einleger in die Einlagensicherung könnten dadurch schwer beschädigt werden. Daneben bedeuten die Vorschläge signifikante Mehrbelastungen für die europäischen Banken ohne entsprechenden Mehrwert für die Finanzstabilität oder für die Verbraucher, wobei wir in diesem Zusammenhang davon ausgehen, dass die Institutssicherungssysteme in geringerem Maße von den Änderungen betroffen sein würden als die Einlagensicherung der privaten Banken. Insgesamt überwiegen die Nachteile die Vorteile deutlich. **Den angestrebten Paradigmenwechsel der Kommission lehnen die privaten Bank daher ab.**

## Bewertung des im Rahmen des CMDI-Review vorgelegten Legislativpakets

Nachfolgend unsere Einschätzung der wesentlichen Elemente des CMDI-Review:

### (1) Anpassung des Public Interest Assessments (PIA)

#### **Position des Bankenverbandes:**

*„Eine generelle Bevorzugung der Abwicklung im Krisenfall lehnen wir ab. Für die meisten Institute ist ein Marktaustritt ohne Gefährdung der Finanzmarkstabilität im Rahmen nationaler Insolvenzverfahren bereits heute gewährleistet. Eine Klarstellung der Voraussetzungen für ein öffentliches Interesse an einer Abwicklungsmaßnahme ist hingegen grundsätzlich zu begrüßen.“*

#### **Was soll geändert werden:**

- **Positive Annahme eines öffentlichen Interesses an der Abwicklung**, d.h. Bevorzugung einer Insolvenz nur noch dann, wenn damit die Ziele des CMDI-Rahmens besser erreicht werden können als mit einer Abwicklung (nicht mehr nur in gleichem Maße wie bislang).<sup>6</sup>
- Die Bewertung der Auswirkungen eines Ausfalls eines Instituts findet nicht mehr erst auf nationaler Ebene statt, sondern explizit auch auf **regionaler Ebene**, das heißt, ein öffentliches Interesse kann auch bei rein regionalen Auswirkungen gegeben sein.<sup>7</sup>
- **Einschränkung** der Möglichkeiten für (nationale) **außerordentliche finanzielle Stützungsmaßnahmen** von Banken.<sup>8</sup>

#### **Auswirkungen:**

- Die Änderungen würden unabhängig von der Größe einer Bank die **Abwicklung faktisch zum Standardinstrument** („resolution for all“) zur Bewältigung einer Bankenkrise machen; nationale Insolvenzverfahren würden zum Ausnahmefall werden.
- Durch die Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Regionalität wird der im Kommissionsvorschlag zu Recht kritisierte **Ermessensspielraum** der Abwicklungsbehörde **beim PIA nicht reduziert**. Die Prüfung des öffentlichen Interesses an einer Abwicklung würde daher je nach zuständiger Behörde weiterhin zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.
- Heute wird die überwiegende Anzahl der Banken im Rahmen eines Insolvenzverfahrens liquidiert. Für alle Institute, deren bevorzugte Abwicklungsstrategie zukünftig nicht mehr die Insolvenz, sondern die Abwicklung wäre, entstünde ein erheblicher **zusätzlicher administrativer Aufwand**, u.a. durch die neu hinzukommende Pflicht zur Mitwirkung an der von

---

<sup>6</sup> Art. 18 Abs. 5 BRRD-E; Art. 18 Abs. 5 SRM-E.

<sup>7</sup> Art. 14 Abs. 2 lit a) BBRD i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Nr. 35 BRRD-E.

<sup>8</sup> Art. 14 Abs. 2 lit c) BBRD-E.

nationalen Abwicklungsbehörden zu erstellenden Abwicklungsplanung, weitergehenden Informationspflichten und ggf. Aufbau von Verlustabsorptionskapazität in Form von MREL<sup>9</sup>.

- Ferner wäre bei kleinen und nicht komplexen Instituten (small and non-complex institution – SNCI) eine weitere Folge der **Wegfall der CRR-Erleichterungen für SNCIs**, die u. a. voraussetzen, dass ein Institut keinen oder nur vereinfachten Anforderungen an die Abwicklungsplanung unterliegt.<sup>10</sup>
- Durch verstärkte Nutzung des Abwicklungsverfahrens erhält die Abwicklungsbehörde für eine große Anzahl von Banken Zugriff auf Gelder des SRF<sup>11</sup>, d.h. nationale Verluste werden zukünftig verstärkt auf europäischer Ebene ausgeglichen. Die **Kosten der Krisenbewältigung werden damit weiter vergemeinschaftet**.
- Die von der Kommission intendierte stärkere Inanspruchnahme von Mitteln des SRF und der nationalen Einlagensicherungen führt zu einer **höheren finanziellen Belastung** für die Institute.
- Ferner steht zu befürchten, dass die vorgesehene (Mit-)Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen zu Finanzierungslücken bei der Einlagensicherung führt und verstärkt Sonderbeiträge bei den Banken erhoben werden müssen. Dies kann **krisenverstärkende Effekte** haben, mit **negativen Auswirkungen** auf die **Finanzstabilität**.

### **Wir lehnen den geplanten Paradigmenwechsel hin zu einer „resolution for all“-Strategie aus den folgenden Gründen ab:**

- Von 176 der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken zugeordneten Instituten handelt es sich bei rund 130 Banken um kleine und mittelgroße Banken (Less Significant Institutions – LSI). Über 90% dieser Institute haben eine Bilanzsumme von unter 10 Mrd. Euro, rd. 80% eine Bilanzsumme von unter 5 Mrd. Euro.
- **Institute werden „künstlich“ ins Abwicklungsverfahren geschickt.** Für die meisten LSI ist das nationale Insolvenzverfahren weiterhin sachgerecht, da von diesen Instituten im Falle der Schieflage in der Regel keine negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität ausgehen. Für Institute, die über alternative Maßnahmen liquidiert werden können, gibt es bereits ein entsprechendes Mandat in der Einlagensicherungsrichtlinie.
- Schon heute ist bei diesen Instituten ein **Marktaustritt ohne Gefährdung der Finanzmarktstabilität gewährleistet**. Positive Beispiele dafür bieten die letzten Fälle der EdB:
  - Greensill (2021): ca. 22.000 Einleger, ca. 1,1 Mrd. Euro entschädigt durch EdB (Bilanzsumme 4,5 Mrd. Euro Ende 2020);

---

<sup>9</sup> MREL = „Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities“ (Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten) sollen sicherstellen, dass ein Kreditinstitut über ausreichend bail-in-fähiges Kapital zur Absorption von Verlusten und zur Rekapitalisierung verfügt.

<sup>10</sup> Art. 4 Abs. 1 Nr. 145 lit. c) CRR.

<sup>11</sup> Einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF).

- Sberbank (2022): ca. 35.000 Einleger, ca. 950 Mio. Euro entschädigt durch EdB im Auftrag der österr. Einlagensicherung (grenzüberschreitende Entschädigung) (Bilanzsumme 13,6 Mrd. Euro Ende 2021);
- NCB (2023): ca. 460 Einleger, ca. 17 Mio. Euro entschädigt durch EdB (Bilanzsumme 173 Mio. Euro Ende 2021).
- Die jährlich von der **BaFin und der Deutschen Bundesbank durchgeführte Risikoanalyse** bei den von der BaFin direkt beaufsichtigten kleinen und mittelgroßen Banken unterstreicht die geringen Gefahren für die Finanzmarktstabilität, die von diesen Banken ausgehen. Gemäß der durchgeführten Bewertung der potenziellen Auswirkungen einer **Solvenz- oder Liquiditätskrise einer Bank auf die Stabilität des Finanzsektors sind diese nur bei 1,4% der LSIs hoch.**<sup>12</sup>
- Den nur scheinbar „verbesserten“ **Schutz müssen am Ende die Bankkunden bezahlen.**

## (2) Abschaffung der Superpräferenz für Einlagensicherungen

### **Position des Bankenverbandes:**

*„Zur Umsetzung ihres Paradigmenwechsels hin zur „resolution for all“ schafft die Kommission die Superpräferenz für die Einlagensicherungssysteme ab. Ohne diese in der Praxis vielfach bewährte, wichtige Errungenschaft der Bankenunion sind die glaubwürdige Finanzierung der Einlagensicherungen und damit die Ziele der Bankenunion insgesamt massiv gefährdet.“*

### **Was soll geändert werden:**

- Der derzeitige **Insolvenzvorrang** der von den gesetzlichen Einlagensicherungssystemen geschützten Einlagen gegenüber unbesicherten Forderungen wird **auf alle Einlagen ausgedehnt.**
- Die relative Rangfolge zwischen den verschiedenen Kategorien von Einlagen soll durch eine **einstufige Einlegerpräferenz** ersetzt werden, d.h. sämtliche Einlagen<sup>13</sup> sowie Forderungen der Einlagensicherungssysteme aus entschädigten Einlagen sollen den gleichen Rang (pari passu) erhalten.<sup>14</sup>
- Die bisherige **Superpräferenz der Einlagensicherungen wird aufgehoben**, d.h. der Vorrang von Forderungen der Einlagensicherungssystemen aus entschädigten Einlagen im Falle der Insolvenz einer Bank entfällt.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Angaben Stand: 31. Dezember 2022. Quelle: BaFin, Jahresbericht 2022, S. 41/42.

<sup>13</sup> d.h. gedeckte Einlagen bis 100.000 Euro, ungedeckte Einlagen über 100.000 Euro von Privatpersonen und kleinen und mittleren Unternehmen sowie sonstige nicht geschützte Einlagen.

<sup>14</sup> Art. 108 Abs. 1 BRRD-E.

<sup>15</sup> Art. 108 Abs. 1 BRRD-E.

## Auswirkungen:

- Die Superpräferenz sorgte bisher dafür, dass das Einlagensicherungssystem im Rahmen einer Einlegerentschädigung geleistete Zahlungen im anschließenden Insolvenzverfahren bevorzugt und vergleichsweise schnell vollständig zurückerhielt, so dass der Einlagensicherung i.d.R. kaum bis keine Verluste entstanden. Alternative (Abwicklungs-)Maßnahmen waren im Vergleich dazu nur sehr selten kostengünstiger.
- Die geplante Schlechterstellung der Einlagensicherungssysteme in der Insolvenzrangfolge **verzögert und verringert zukünftig Rückflüsse** in den Insolvenzverfahren im Anschluss an einen Entschädigungsfall.<sup>16</sup> **Entsprechend höher sind infolgedessen die Netto-Verluste bzw. Kosten, die das Einlagensicherungssystem im Entschädigungsfall zu tragen hat.** Diese Kosten dienen zukünftig als Referenzwert für den Least-Cost-Test<sup>17</sup>.
- Die höheren Kosten einer Einlegerentschädigung aufgrund der **willkürlich**<sup>18</sup> **verringerten Rückflüsse** im Insolvenzverfahren lassen zukünftig eine **Maßnahme im Rahmen der Abwicklung wahrscheinlicher werden.** Im Ergebnis des Least-Cost Tests erscheint diese nunmehr im Vergleich zu einer Entschädigung für das Einlagensicherungssystem als kostengünstiger. Die **Abwicklung von kleineren und mittleren Banken** in Schieflagen wird **der Regelfall.**
- Darüber hinaus räumt der Gesetzgeber dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Board - SRB) in an Abwicklungen anschließenden Insolvenzverfahren eine neue Superpräferenz ein.<sup>19</sup> Diese reduziert die **Rückflüsse** an die Einlagensicherungssysteme zusätzlich.
- Entstehende **Finanzierungslücken** sind durch **erhöhte Beiträge der Banken** auszugleichen, ggf. durch (nicht eingeplante) Sonderbeiträge, was zu  **Krisenverstärkenden Effekten** führt, mit **negativen Auswirkungen** auf die **Finanzstabilität.**

## Die Abschaffung der Superpräferenz für Einlagensicherungen im Insolvenzverfahren bewerten wir aus den folgenden Gründen als sehr kritisch:

- Die reduzierte Möglichkeit, entstehende Verluste im Rahmen von Insolvenzverfahren zu kompensieren, **schwächt die Finanzierungsbasis der Einlagensicherungssysteme** erheblich.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Erfahrungsberichte von Einlagensicherungen in der EU zeigen, dass Rückflüsse unter der Superpräferenz i.d.R. nahezu 100% erreichen, verglichen mit Werten von 30-60% ohne Superpräferenz.

<sup>17</sup> Der Least-Cost Test (LCT) kommt zur Anwendung, um zu beurteilen, ob ein Einlagensicherungssystem durch andere Maßnahmen als die Auszahlung der Einleger eingreifen kann (z. B. im Rahmen einer Abwicklung). Grundsatz ist stets, die für die Einlagensicherung kostengünstigste Maßnahme zu ermitteln. Die Kosten einer alternativen Maßnahme dürfen den Nettobetrag (Kosten) der Entschädigung der gedeckten Einleger (Betrag der geleisteten Entschädigung minus die Rückflüsse aus dem Insolvenzverfahren) des ausfallenden Mitgliedsinstituts nicht übersteigen.

<sup>18</sup> Im Impact Assessment zum Gesetzespaket (S. 282) gibt die Kommission an: „Die Art der Einlegerpräferenz wirkt sich auch auf den Höchstbetrag der Einlagensicherungsmittel aus, die im Rahmen des LCT bei einer Abwicklung oder zur Finanzierung alternativer Maßnahmen bei Insolvenz zur Verfügung stehen. Insbesondere die einstufige Einlegerpräferenz setzt den Höchstbetrag der Mittel gemäß dem LCT frei, der im Durchschnitt bis zu zwanzigmal höher ist als bei der derzeitigen Gläubigerhierarchie (...).“

<sup>19</sup> Art. 108 Abs. 9 BRRD-E.

<sup>20</sup> Erfahrungsberichte von Einlagensicherungen in der EU zeigen, dass Rückflüsse unter der Superpräferenz nahezu 100% erreichen in der Regel, verglichen mit Werten von 30-60% ohne Superpräferenz.

- Die **finanzielle Belastung der Einlagensicherungssysteme wird weiter verstärkt** durch die Aufhebung der Begrenzung<sup>21</sup> des von der Einlagensicherung zu leistenden Finanzierungsbeitrags im Abwicklungsfall<sup>22</sup>. Damit kann bereits ein Abwicklungsfall sämtliche einem Einlagensicherungssystem zur Verfügung stehenden Finanzmittel aufbrauchen.
- Insbesondere im Zusammenspiel mit einer häufigeren Inanspruchnahme von Einlagensicherungsmitteln zur Krisenbewältigung führt die Abschaffung der Superpräferenz zu einer erheblichen **Schwächung der Glaubwürdigkeit der Finanzierung**.
- Dies kann im Krisenfall zum **Verlust von Einlegervertrauen und Bank Runs** führen und sich kontraproduktiv auf das eigentliche Ziel der Finanzstabilität auswirken.
- Die damit einhergehende **höhere finanzielle Belastung unserer Banken schwächt ihre Position im internationalen Wettbewerb**.
- Es ist davon auszugehen, dass **Mehrkosten an Kunden weitergegeben** werden müssen und damit wiederum von Steuerzahlern finanziert werden.

### (3) Zugangsbedingungen zum SRF

#### **Position des Bankenverbandes:**

*„Wir begrüßen, dass als Zugangsbedingung zum Einheitlichen Abwicklungsfonds grundsätzlich eine Verlustbeteiligung von 8% der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel beibehalten wird. Allerdings ist eine Erleichterung des Zugangs zum Abwicklungsfonds für die Abwicklung kleiner und mittlerer Banken mit finanziellen Mitteln der Einlagensicherung und die damit verbundene Ausweitung des Einlegerschutzes auf ungeschützte Einlagen schon aus Level-Playing-Field-Erwägungen abzulehnen. Eine Vergemeinschaftung der Schäden auf europäischer Ebene lehnen wir ab.“*

#### **Was soll geändert werden:**

- Die Anforderungen zum Aufbau von Verlustabsorptionskapazität (MREL) werden modifiziert, insbesondere bei Banken mit einem hohen Anteil an Einlagen, deren Abwicklungsstrategie einen (Teil-)Verkauf oder die Übertragung auf eine Brückenbank vorsieht.
- Im Falle der Abwicklung dieser Banken soll künftig die **Einlagensicherung dazu beitragen können**, die interne Verlustabsorptionskapazität der Bank zu übernehmen bzw. zu ergänzen, um die (unveränderte) **Verlustbeteiligung von mindestens 8% der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel (TLOF)**<sup>23</sup> **bei der betroffenen Bank zu erreichen**.<sup>24</sup> Auf diesem Weg können die betroffenen Banken die Zugangsvoraussetzung zu Mitteln des SRF erfüllen, ohne Einlagen in die Verlustbeteiligung mit einbeziehen zu müssen.

<sup>21</sup> Bislang beträgt die Begrenzung 50% der Zielausstattung (diese beträgt 0,8% der gedeckten Einlagen und ist bis zum 3. Juli 2024 anzusparsen), vgl. hierzu Art. 109 Abs. 5 BRRD-E.

<sup>22</sup> Art. 109 Abs. 5 BRRD-E.

<sup>23</sup> Total Liabilities and Own Funds – TLOF.

<sup>24</sup> Art. 109 Abs. 2b BRRD-E

- Die Mittel des Einlagensicherungssystems können dabei zur Finanzierung der Übertragung von gedeckten Einlagen – und **unter bestimmten Bedingungen auch Einlagen über 100.000 Euro sowie ungeschützter Einlagen** – eingesetzt werden.
- Bereits nach bestehender Rechtslage müssen Einlagensicherungssysteme unter bestimmten Umständen einen finanziellen Beitrag zur Abwicklung einer Bank leisten. Die bisherige finanzielle **Begrenzung** der Beiträge zur Abwicklung durch Einlagensicherungssysteme **auf die Hälfte der finanziellen Mittel der Einlagensicherungssysteme**<sup>25</sup> wird **abgeschafft**.<sup>26</sup>

#### **Auswirkungen:**

- Die **finanzielle Mitwirkung von Einlagensicherungen** an Abwicklungen wird in Häufigkeit und Höhe der Kofinanzierung massiv **ausgeweitet**. Der Einsatz von Einlagensicherungsmitteln für Abwicklungsmaßnahmen soll sachfremd und unnötig zum Standard gemacht werden.
- Die Höhe der **Kofinanzierung** durch das Einlagensicherungssystem ist nur durch das Ergebnis des Least-Cost-Tests begrenzt und **kann den Einsatz der gesamten verfügbaren Einlagensicherungsmittel für eine Abwicklung erfordern**.
- Grundsätzlich sind lediglich geschützte Einlagen bis 100.000 Euro vom Bail-In ausgenommen; mit der Brückenfunktion kann dieser **Schutz im Abwicklungsfall auf ungedeckte bzw. ungeschützte Einlagen** (z.B. von Großunternehmen) **ausgedehnt** werden.

#### **Der Plan der EU-Kommission, die nationalen Einlagensicherungssysteme stärker in die Finanzierung von Abwicklungen einzubeziehen als bisher lehnen wir aus den folgenden Gründen ab:**

- Der Wegfall der Obergrenze für Beiträge von Einlagensicherungen zu Abwicklungen **gefährdet die nachhaltige Finanzierung der Einlagensicherung und damit das Vertrauen der Einleger** in ihre Leistungsfähigkeit.
- Erschwerend kommt hinzu, dass bei einem Scheitern der Abwicklungsmaßnahme die **Einlagensicherungssysteme doppelt belastet** werden, weil sie trotzdem die Entschädigung der Einlegerinnen und Einleger zu finanzieren hätten.
- Die Ausweitung des Schutzes auf ungedeckte und ungeschützte Einlagen in der Abwicklung, also ein „**Rundumsorglospaket**“ für **alle Einlagen**, ist ein **Freifahrtschein für Großanleger**. Dies widerspricht dem Mandat der Einlagensicherung, Einleger vor den Folgen der Insolvenz eines Kreditinstitutes zu schützen, indem sie die bei dem betroffenen Kreditinstitut getätigten Einlagen bis zu 100.000 Euro erstatten (bestimmte Einlegergruppen sind allerdings nach derzeitiger Rechtslage von der Einlagensicherung ausgenommen, insbesondere staatliche Stellen oder Finanzinstitute, da diese weder aus Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes noch der Finanzstabilität schutzwürdig sind<sup>27</sup>).

<sup>25</sup> Bislang beträgt die Begrenzung 50% der Zielausstattung (diese beträgt 0,8% der gedeckten Einlagen und ist bis zum 3. Juli 2024 anzusparsen), vgl. hierzu Art. 109 Abs. 5 BRRD-E.

<sup>26</sup> Art. 109 Abs. 5, Satz 2 BRRD.

<sup>27</sup> vgl. Erwägungsgrund 31 DGSD.

- Die damit verbundenen höheren Kosten sind durch die den Beitrag zum Einlagensicherungssystem zahlenden Banken zu tragen. Sollten die verfügbaren Finanzmittel nicht ausreichen, müssten verstärkt ungeplante Sonderbeiträge bei den Instituten erhoben werden, die sich **ertragsmindernd** auswirken. Es ist nicht auszuschließen, dass daraus **prozyklische Effekte** resultieren, welche die Stabilität des Bankensektors gefährden.
- Einlagenschutz muss sich am **Schutzbedarf der Einleger** orientieren und sollte sich, wie in der DGSD vorgesehen, weiterhin insbesondere auf private Einleger (u. a. Verbraucher) fokussieren.
- Verweise der Kommission auf das Beispiel der deutschen Einlagensicherung, die „bereits heute Einlagen vollständig schütze“, sind irreführend und falsch: sie vermischt den nach der DGSD vorgegebenen Schutzzumfang mit der zusätzlichen freiwilligen Einlagensicherung. Ferner hat die freiwillige Einlagensicherung insbesondere auch aus Moral Hazard Erwägungen das Schutzniveau abgesenkt und die Gruppe der geschützten Einleger reduziert. Schließlich zeigen die aktuellen Entschädigungsfälle, wie beispielsweise Greensill, dass auch in Deutschland ungeschützte Einleger im Fall einer Bankenpleite – teilweise signifikante – Verluste erleiden.
- Daneben erhält die Abwicklungsbehörde für eine größere Anzahl von Banken Zugriff auf vergemeinschaftete Gelder des SRF, was zu einer **weiteren Vergemeinschaftung der Kosten für Krisenbewältigung** zulasten insbesondere der Hauptzahler in den SRF führt, insbesondere der französischen Kreditwirtschaft und der deutschen Kreditwirtschaft.
- Modifiziertes MREL insbesondere für stark einlagenfinanzierte Banken würde durch die anderen Banken „**quersubventioniert**“ werden.

#### (4) Regelungen in Bezug auf Tätigkeit von Institutssicherungssystemen

##### **Position des Bankenverbandes:**

*„Die Mehrzahl der privaten Banken in Deutschland sind kleine und mittelgroße Institute. Wie diese profitieren auch Sparkassen und Genossenschaftsbanken von einem stabilen Finanzmarkt und einem verlässlichen Rahmen für das Krisenmanagement. Eine generelle Ausnahme vom Abwicklungsregime für Institute, die einem Institutssicherungssystem angehören wäre daher nicht gerechtfertigt. Auch bei der Abwicklung muss der Grundsatz „Gleiches Geschäft, gleiche Risiken, gleiche Regel“ gelten.“*

##### **Auch zukünftig keine Ausnahmeregelungen für Institutssicherungssysteme vorgesehen:**

- Grundsätzlich gelten die neuen Regelungen gleichermaßen für Institutssicherungssysteme wie für Einlagensicherungen. Gleichwohl sind an verschiedenen Stellen für Institutssicherungssysteme spezifische Klauseln aufgenommen worden, um ihre Tätigkeit weiterhin zu ermöglichen.
- **Die Anerkennung** eines Institutssicherungssystems **als gesetzliches Einlagensicherungssystem ist weiterhin möglich.**

- Neben der Einlegerentschädigung und Zuleistung im Abwicklungsfall als verpflichtende Aufgaben bleiben **präventive und alternative Maßnahmen als nationale Optionen** erhalten.

#### **Auswirkungen:**

- Die Durchführung von Präventivmaßnahmen bleibt weiterhin möglich, unterliegt aber strengeren Anforderungen als bisher.
- Obwohl Institutssicherungssysteme vom Regelwerk nicht ausgenommen sind, dürften sie **in geringerem Maße von den Änderungen betroffen sein als die Einlagensicherung der privaten Banken**, da ihre Krisenfälle auch in Zukunft i.d.R. auf nationaler Ebene verbleiben und im Rahmen von Präventivmaßnahmen bewältigt werden.
- Dies gilt insbesondere auch für die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge auf die Einlagensicherungen. Denn die gesetzliche Einlagensicherung der privaten Banken hat im Gegensatz zu den Institutssicherungssystemen bisher nicht das Mandat für kostenschonende präventive Maßnahmen. Im Krisenfall eines ihr zugeordneten Instituts muss es zu den voraussichtlich kostenintensiveren Abwicklungsmaßnahmen beitragen. Im Ergebnis dürfte der **Finanzierungsbeitrag zu den Sicherungssystemen bei den privaten Banken zukünftig deutlich höher liegen**, als dies in der Vergangenheit bereits der Fall war.

**Grundsätzlich halten wir es für richtig und angemessen, die Funktionsfähigkeit der Institutssicherungssysteme auch innerhalb eines neuen EU-Rahmens für das Krisenmanagement zu erhalten.** Zugeständnisse an die Tätigkeiten der Institutssicherer dürfen jedoch nicht mit Nachteilen für das gesetzliche Einlagensicherungssystem der privaten Banken bzw. die es finanzierenden Banken verbunden sein. Eine grundsätzliche **Ausnahme für Institutssicherungssysteme lehnen wir ab.**

- Aus unserer Sicht hat auch hier der Grundsatz „same business, same rules“ zu gelten. Bei den **privaten Banken** gibt es eine große Zahl an Instituten, die in **Größe und Geschäftsmodell**, den Sparkassen bzw. Genossenschaftsbanken **ähneln** bzw. **sogar gleichen**.
- Vor diesem Hintergrund widersprüchen auf Institutssicherungssysteme bezogene Regelungen, welche zu einer Ungleichbehandlung zwischen Sparkassen bzw. Genossenschaftsbanken und kleinen und mittleren privaten Banken führen, den grundlegenden Prinzipien der **Gleichbehandlung** und **Wettbewerbsgleichheit**.
- Bereits heute ermöglicht die Einlagensicherungsrichtlinie den Einsatz von kostenschonenden alternativen und präventiven Maßnahmen durch Einlagensicherungssysteme. Die vorliegenden Entwürfe zur Überarbeitung der BRRD und DGSD schränken die tatsächliche Möglichkeit zur Ausübung dieser Maßnahmen durch nationale Sicherungssysteme jedoch stark ein. Wir greifen daher unsere langjährige Forderung wieder auf, nationalen **Einlagensicherungssystemen im Rahmen eines breiten Mandats zu gestatten, präventive und alternative Maßnahmen zu ergreifen**.
- Jegliche Anpassungen am CMDI-Rahmen sind nach unserer Prüfung **nur dann rechtlich zulässig**, wenn sie **gleiche Wettbewerbsbedingungen** und eine **kohärente Ausgestaltung** der Bankenunion im Interesse der Finanzmarktstabilität sicherstellen. Jede

Ungleichbehandlung, insbesondere vor dem Hintergrund gleicher Wettbewerbsbedingungen und gerade europarechtlicher Vorgaben, ist beim CMDI-Review auszuschließen.

## (5) Bankenabgabe

### **Position des Bankenverbandes:**

*„Der CMDI-Review sollte zudem der Klarstellung dienen, dass mit Erreichen der Zielausstattung des Einheitlichen Abwicklungsfonds auch die reguläre Beitragserhebung endet. Bereits jetzt liegt die Ausstattung deutlich über der ursprünglich avisierten und als ausreichend erachteten Zielausstattung.“*

### **Was soll geändert werden:**

- Das SRB bekommt die **Möglichkeit**, die **Erhebung von ex-ante-Beiträgen** für ein oder mehrere Jahre **aufzuschieben**, bis der zu erhebende Betrag eine Höhe erreicht, der in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten des Erhebungsverfahrens steht.<sup>28</sup>
- IPCs<sup>29</sup> dürfen **künftig maximal 50% des erhobenen Gesamtbetrages** nicht übersteigen.<sup>30</sup> Zudem soll der Abruf, also die Inanspruchnahme, von IPCs geregelt werden.<sup>31</sup>

### **Auswirkungen:**

- Mangels Klarstellung, dass mit Erreichen der Zielausstattung des einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF) in Höhe von 1% der gedeckten Einlagen in der Bankenunion Ende 2023 auch die reguläre bzw. ex-ante Beitragspflicht endet, wird das SRB bei einem weiteren Anstieg der gedeckten Einlagen die Beitragserhebung fortsetzen.
- Bei geringem jährlichem Anstieg der gedeckten Einlagen kann die Beitragserhebung aufgeschoben werden, um keine zum Beitragsvolumen unverhältnismäßigen Kosten zu verursachen.
- Die Möglichkeit des SRB zur Gewährung der Nutzung von Zahlungsverpflichtungen wird ausgeweitet (bisher waren bis zu 30% IPC möglich).

### **Wir setzen uns aus den folgenden Gründen dafür ein, den CMDI-Review für eine Klarstellung zu nutzen, dass mit Erreichen der Zielausstattung des SRF Ende 2023 auch die reguläre Beitragserhebung endet:**

- Der Ende 2023 erzielte Beitrag von rund 78 Milliarden Euro liegt bereits rund 40% über der ursprünglich anvisierten und als ausreichend erachteten Zielausstattung. Dieser Anstieg

<sup>28</sup> Art. 102 Abs. 3 BRRD-E; Art. 69 Abs. 4 SRMR-E.

<sup>29</sup> Unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen (Irrevocable Payment Commitments - IPC).

<sup>30</sup> Art. 103 Abs. 3 BRRD-E; Art. 70 Abs. 3 SRMR-E.

<sup>31</sup> Art. 103 Abs. 3a BRRD-E; Art. 70 Abs. 3a SRMR-E.

resultiert – worauf u.a. auch das SRB hinweist - in keiner Weise aus einem Anstieg der Risikobereitschaft der Kreditinstitute, sondern ist ausschließlich auf eine Vermehrung der gedeckten Einlagen zurückzuführen. Bei einem Festhalten an der Beitragspflicht wäre der Fonds noch deutlicher überkapitalisiert als dies bereits heute der Fall ist.

- Der Ansatz, ex-ante Beiträge aufzuschieben, ist zwar sachgerecht, jedoch sollte es **keinen Automatismus zur Weitererhebung** der Bankenabgabe geben. Stattdessen sollte bei Unter- bzw. Überschreitung bestimmter Schwellenwerte ein Review-Prozess ausgelöst werden, ob eine Weitererhebung unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Abwicklungsfähigkeit der Banken angezeigt ist.
- Eine Erhöhung des IPC-Anteils ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings verbleibt die Entscheidung über die Gewährung und die Höhe des IPC-Anteils im Ermessen des SRB. Es sollte den Instituten aus Gründen der Planungssicherheit **verbindlich die Möglichkeit der Nutzung von IPCs** in Höhe von 50% eingeräumt werden.
- Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass Anpassungen des Rahmens für IPCs (z.B. bezüglich des Abrufs von IPCs) nicht ihre derzeitige bilanzielle Behandlung verändern.

## Glossar

### **Bail-in**

Ein rechtliches Verfahren bei der Abwicklung von Banken; die Forderungen der Anteilseigner und bestimmter Gläubiger einer Bank werden abgeschrieben oder in Kapital umgewandelt, was bedeutet, dass sie gezwungen sind, Verluste der Bank zu akzeptieren und zu ihrer Rekapitalisierung beizutragen.

### **Gläubigerhierarchie**

Reihenfolge, in der die Gläubiger im Rahmen des Insolvenzverfahrens befriedigt werden müssen. Einige Elemente der Gläubigerhierarchie sind auf EU-Ebene harmonisiert. So sind bspw. bisher Forderungen des Einlagensicherungssystems und Forderungen gedeckter Einlagen höher zu bewerten als die bevorzugten, nicht gedeckten Einlagen und die nicht bevorzugten, nicht gedeckten Einlagen und müssen vor den Forderungen aller anderen Einlagen zurückgezahlt werden (sog. Superpräferenz).

### **Least-Cost Test (LCT)**

Im Rahmen des LCT wird beurteilt, ob ein Einlagensicherungssystem durch andere Maßnahmen als die Auszahlung der Einleger eingreifen kann (z. B. im Rahmen einer Abwicklung oder durch alternative Maßnahmen). Die Kosten einer solchen Maßnahme dürfen den Nettobetrag der Entschädigung der gedeckten Einleger des ausfallenden Mitgliedsinstituts nicht übersteigen. Es gibt bisher keine detaillierten Regeln für die Prüfung der geringsten Kosten und die Mitgliedstaaten wenden sie unterschiedlich an.

### **Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL)**

Im Rahmen der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (BBRD) eingeführte Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL). MREL ist von den Abwicklungsbehörden unter Berücksichtigung bestimmter Vorgaben institutsindividuell festzulegen. Damit soll sichergestellt werden, dass ein Kreditinstitut über ausreichend bail-in-fähiges Kapital zur Absorption von Verlusten und zur Rekapitalisierung im Abwicklungsfall verfügt.

### **Public Interest Assessment (PIA)**

Die nationalen Abwicklungsbehörden bzw. das SRB führen eine Bewertung des öffentlichen Interesses durch, um zu prüfen, ob die Abwicklung einer bestimmten Bank zur Wahrung der Finanzstabilität, zum Schutz der gedeckten Einleger und/oder zur Sicherung öffentlicher Mittel durch Minimierung der Abhängigkeit von öffentlicher finanzieller Unterstützung notwendig wäre. Fällt die PIA negativ aus, werden keine Abwicklungsmaßnahmen ergriffen und es kommt ein nationales Insolvenzverfahren zur Anwendung.