



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 7. Mai 2013 (13.05)
(OR. en)**

9229/13

**Interinstitutionelles Dossier:
2012/0150 (COD)**

**EF 88
ECOFIN 332
DRS 90
CODEC 990**

VERMERK

des Generalsekretariats des Rates

für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil)

Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010

– *Orientierungsaussprache*

1. Der obengenannte Kommissionsvorschlag (im Folgenden "RSAK-Vorschlag") ist dem Rat am 6. Juni 2012 übermittelt worden¹.
2. Ziel des RSAK-Vorschlags ist es, einen wirksamen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen auf nationaler Ebene einzuführen und ein Mindestmaß an Harmonisierung auf europäischer Ebene zu gewährleisten. In der vorgeschlagenen Richtlinie sind drei Phasen der Krisenverhütung und des Krisenmanagements vorgesehen: eine Präventivphase, eine Frühinterventionsphase und eine Abwicklungsphase. Ferner sind darin nationale Finanzierungsmechanismen für die Abwicklung und Vereinbarungen für die Zusammenarbeit mit den Behörden von Drittländern vorgesehen. Ein Hauptziel besteht darin, das Konzept des "für einen Konkurs zu groß" ("too big to fail") zu beseitigen und somit den Rückgriff auf öffentliche Mittel im Zusammenhang mit Instituten, die von einem Ausfall betroffen oder bedroht sind, auf ein Minimum zu begrenzen.

¹ Dok. 11066/12 EF 136 ECOFIN 552 DRS 91 CODEC 1600.

3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu dem RSAK-Vorschlag am 12. Dezember 2012 abgegeben¹. Die Europäische Zentralbank hat am 29. November 2012 zu dem RSAK-Vorschlag Stellung genommen².
4. Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) des Europäischen Parlaments wird seinen Bericht über den RSAK-Vorschlag voraussichtlich demnächst annehmen, und das EP wäre dann bereit, mit den Trilogen im Hinblick auf eine Einigung in erster Lesung zu beginnen. Die Gruppe "Finanzdienstleistungen" des Rates hat den Vorschlag seit Juni 2012 in 21 Sitzungen erörtert; der Vorsitz ist der Meinung, dass dabei wesentliche Fortschritte im Hinblick auf die Festlegung einer allgemeinen Ausrichtung auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) und einer vereinbarten Grundlage für die Fortführung der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament erzielt wurden. Einige zentrale politische Fragen sind jedoch nach wie vor offen.

SACHSTAND

5. Auf der Grundlage der Beratungen in der Gruppe und im AStV hat der Vorsitz die **Gestaltung des "Bail-in"-Instruments** als zentrales Problem ermittelt: Dieses Instrument würde es den Abwicklungsbehörden ermöglichen, die Forderungen der Anteilsinhaber und Gläubiger von Instituten, die von einem Ausfall betroffen oder bedroht sind, abzuschreiben oder in Kapitalinstrumente umzuwandeln. Die jüngsten Entwicklungen haben gezeigt, wie wichtig es aus politischer Sicht ist, ein gemeinsames Verständnis des Anwendungsbereichs und der Funktionsweise dieses Instruments zu erreichen, insbesondere auch darüber, wie erstattungsfähige Einlagen über 100 000 EUR im Rahmen des "Bail-in" behandelt werden sollen. Damit der Weg für eine endgültige Einigung über den Vorschlag geebnet wird, ist daher eine Prüfung dieser Frage durch die Minister auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 14. Mai 2013 erforderlich.

Darlegung der drei Hauptansätze für die Gestaltung des "Bail-in"-Instruments:

6. Der Vorsitz hat auf der Grundlage der Beratungen in der Gruppe und im AStV drei Hauptansätze für die Gestaltung des "Bail-in"-Instruments ermitteln können. Diese drei Ansätze – der harmonisierte Ansatz, der Ermessensansatz und der gemischte Ansatz – sind in der Anlage zu diesem Bericht beschrieben.

¹ ABl. C 44 vom 15.2.2013, S. 68.

² Dok. 17849/12 EF 322 ECOFIN 1087 DRS 141.

- 6.1 Der erste Ansatz kann als "**harmonisierter Ansatz**" bezeichnet werden und besteht aus einer begrenzten Reihe definierter Ausnahmen vom "Bail-in", mit nahezu keinen Ermessensausnahmen (beschränkt auf Derivate) und Vorzugsbehandlung der abgesicherten Einleger. Dieser Ansatz würde ein hohes Maß an Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit für die Märkte in Bezug auf die Behandlung der Gläubiger bei einem "Bail-in"-Szenario bieten. Da nur eine einzige Gläubigerkategorie, nämlich Derivate, auf Ermessensbasis ausgeschlossen werden kann, wird mit diesem Modell ein hohes Maß an Harmonisierung unter den Mitgliedstaaten erzielt.

Bei einer Variante des oben beschriebenen Modells, die den ursprünglichen Kommissionsvorschlag widerspiegelt, werden **die Einlagensicherungssysteme auf derselben Grundlage wie alle anderen vorrangigen nicht abgesicherten Gläubiger in das Bail-in einbezogen (Gleichrangigkeit)**. Der **wichtigste Unterschied** zwischen Gleichrangigkeit und Vorzugsbehandlung der abgesicherten Einleger besteht darin, dass die **Vorzugsbehandlung der abgesicherten Einleger in den meisten Fällen bedeutet, dass das Einlagensicherungssystem wahrscheinlich nicht in das Bail-in einbezogen wird**, da zuerst andere Gläubiger für die Verlustabsorption herangezogen werden. Einige Mitgliedstaaten vertraten die Ansicht, dass eine Vorzugsbehandlung der abgesicherten Einleger Mehrkosten für Banken für nicht bevorzugte Einleger und andere Gläubigerkategorien verursachen würde, aber die Vereinigten Staaten, Australien und einige andere Industriestaaten wenden bereits die Vorzugsbehandlung der Einleger an, ohne dass wesentliche Kostenunterschiede zu Bankensystemen ohne Vorzugsbehandlung festzustellen sind. In jedem Fall bedeutet der geringe Mittelumfang der Einlagensicherungssysteme im Vergleich zu den Salden der abgesicherten Einleger, dass die Mittel nicht ausreichen würden, um die Verluste im Fall eines Bail-in einer großen Bank abzudecken, wenn der Gleichrangigkeitsansatz angewandt würde; dies könnte dazu führen, dass das "Bail-in"-Instrument in diesem Modell nicht einsetzbar wäre.

Nach Ansicht vieler Mitgliedstaaten besteht der größte Nachteil des harmonisierten Ansatzes darin, dass nicht auf unvorhergesehene Ereignisse reagiert werden kann und dass die mangelnde Flexibilität dazu führen kann, dass die Abwicklungsbehörde nicht bereit oder nicht in der Lage ist, das "Bail-in"-Instrument anzuwenden. Diese Situation könnte z.B. entstehen, wenn Bedenken bezüglich der Finanzstabilität oder praktische Hindernisse beim Bail-in einer bestimmten Gläubigerkategorie aus Gründen der Finanzstabilität bestehen. Wenn keine Flexibilität gegeben ist, um einen derartigen Gläubiger oder eine derartige Gläubigerkategorie vom Bail-in auszunehmen, kann die Abwicklungsbehörde das "Bail-in"-Instrument nicht anwenden, und sie könnte stattdessen auf die Heranziehung des Abwicklungsfonds oder auf ein Bail-out auf Kosten des Steuerzahlers zurückgreifen.

6.2 Daher ist in dem zweiten Bail-in-Ansatz, dem "**Ermessensansatz**", vorgesehen, dass die Abwicklungsbehörden je nach den gegebenen Umständen über einen bestimmten Ermessensspielraum bei der Anwendung des "Bail-in"-Instruments verfügen. Dahinter steckt der Gedanke, dass die Abwicklungsbehörde – damit das Bail-in durchführbar und glaubwürdig ist – in der Lage sein muss, Verbindlichkeiten – wenn sie es für erforderlich hält – auszunehmen (z.B. aus Gründen der Finanzstabilität oder der Kontinuität kritischer Funktionen), die ansonsten die Anwendung des "Bail-in"-Instruments verhindern würden.

Dabei sind mehrere Alternativmodelle denkbar, die mehr oder weniger Ermessensspielraum – mit entsprechenden Schutzbestimmungen – bieten. Dazu gehören folgende:

- eine geringe Anzahl von **Ermessensausnahmen**, z.B. erstattungsfähige Einlagen und/oder kurzfristige Schulden (mit entsprechender Differenzierung, z.B. beschränkt auf natürliche Personen und KMU und mit der Option der Beschränkung auf spezifische Laufzeiten), Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Teilnahme an Zahlungs- und Clearing- und Settlement-Systemen, möglicherweise mit einer strikten Laufzeitobergrenze, OTC-Derivate. Die Verbindlichkeiten in der Liste der potenziellen Ermessensausnahmen sind auf diejenigen beschränkt, die am ehesten eine Gefahr für die Finanzstabilität oder die Kontinuität kritischer Funktionen darstellen;
- die Einführung der allgemeinen Regel, dass **erstattungsfähige Einlagen (über 100 000 EUR) einer natürlichen Person** von dem Bail-in ausgenommen werden, jedoch Einräumung des Ermessens, sie unter spezifischen Bedingungen in das Bail-in aufzunehmen, wenn dies erforderlich ist, um Verluste abzudecken, und wenn dies keine Gefahr für die Finanzstabilität darstellt. Dies könnte durch eine begrenzte Anzahl von Ermessensausnahmen ergänzt werden, die der Zustimmung des ESRB und der EBA innerhalb von 48 Stunden nach der Benachrichtigung unterliegen;
- als alternativer Ansatz die **Ausstattung der Abwicklungsbehörde mit dem Ermessen**, auf Einzelfallbasis beliebige Verbindlichkeiten von dem Bail-in auszunehmen. Dies ist ein viel breiter gefasster Ansatz, der besonders strenge Kriterien erfordern würde (z.B. muss die Abwicklungsbehörde in der Lage sein, für jede Verbindlichkeit zu begründen, warum es praktisch nicht möglich war, sie in das Bail-in einzubeziehen). Für diesen Ansatz spricht, dass eine Abwicklungsbehörde aus praktischer Sicht in der Lage sein sollte, eine beliebige Verbindlichkeit, die ein erfolgreiches Bail-in verhindert, auszunehmen, da die Alternative weniger attraktiv wäre, d.h. Inanspruchnahme des Abwicklungsfonds oder Bail-out. Dieser Ansatz garantiert, dass das Instrument stets angewandt werden könnte. Eine weitere Schutzbestimmung bei diesem Ansatz könnte darin bestehen, den tatsächlichen Ausschluss auf einen Prozentsatz der insgesamt für das Bail-in in Frage kommenden Verbindlichkeiten zu beschränken.

Nach Ansicht einiger Mitgliedstaaten besteht der Nachteil bei dieser Flexibilität in einer geringeren Harmonisierung und einem beträchtlichen Grad an Rechtsunsicherheit für Anleger und andere nicht abgesicherte Gläubiger, die zu einem stärkeren Anstieg der Finanzierungskosten als bei der glatten Abschaffung der impliziten staatlichen Garantie führen würde; ferner würde dies bedeuten, dass ein Institut einen höheren Mindestbetrag an Eigenmitteln und für ein Bail-in in Frage kommenden Verbindlichkeiten halten muss, um sicherzustellen, dass es eine ausreichende und angemessene Verlustabsorptionskapazität aufrechterhält.

- 6.3 Beim dritten Ansatz, dem "**gemischten Ansatz**", wird eine Reihe definierter Ausnahmen festgelegt, und er enthält darüber hinaus eine geringe Anzahl von Ermessensausnahmen. Entscheidend ist, dass dabei auch eine Vorzugsbehandlung der Einleger für erstattungsfähige Einlagen vorgesehen ist. Damit soll einerseits für Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit gesorgt werden und gleichzeitig der Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität Rechnung getragen werden. Er bietet eine durchführbare Alternative dafür, wie erstattungsfähige Einlagen (über 100 000 EUR) zu behandeln sind, indem für diese nicht abgesicherten Einlagen die Vorzugsbehandlung der Einleger vorgesehen wird. Einige Mitgliedstaaten bestehen darauf, dass diese Einlagen in den Anwendungsbereich des Bail-in einbezogen werden, während andere der Ansicht sind, dass diese Kategorie, insbesondere natürliche Personen und KMU, nicht demselben Grad an Risiko ausgesetzt werden kann wie Inhaber vorrangiger Schuldtitel und tatsächlich in der Praxis für ein Bail-in nicht in Frage kommt.

Mit dem Kompromiss im Rahmen des Ermessensansatzes (siehe Nummer 6.2), bei dem erstattungsfähige Einlagen auf Ermessensbasis ausgenommen werden können, sollen diese beiden Ansichten unter einen Hut gebracht werden; dies führt jedoch zu einer mangelnden Harmonisierung.

Der gemischte Ansatz bietet eine Lösung des Harmonisierungsproblems, während gleichzeitig die beiden unterschiedlichen Ansichten miteinander in Übereinstimmung gebracht werden, indem eine Vorzugsbehandlung der erstattungsfähigen Einlagen vorgesehen wird. Damit wird die Wahrscheinlichkeit verringert, dass die erstattungsfähigen Einleger in das Bail-in einbezogen werden, gleichzeitig wird aber – im Bedarfsfall – die Absorptionskapazität aufrechterhalten. Dieser Ansatz macht das "Bail-in"-Instrument glaubwürdiger, da die Gefahr ausgeräumt wird, dass die Abwicklungsbehörden kein Bail-in vornehmen, weil sie Befürchtungen bezüglich der Auswirkungen auf das Vertrauen der Öffentlichkeit haben. Dabei könnten die erstattungsfähigen Einlagen auf eine kleinere Teilkategorie erstattungsfähiger Einlagen beschränkt werden, z.B. natürliche Personen und KMU.

Gemeinsame Elemente der drei Ansätze

7. Es sei darauf hingewiesen, dass sämtlichen Ansätzen ein gemeinsamer Ausgangspunkt zugrunde liegt, über den offensichtlich allgemeines Einvernehmen herrscht: Sie bieten einen breiten Anwendungsbereich des Bail-in, mit einer begrenzten Liste definierter Ausnahmen (wie z.B. abgesicherte Einlagen, besicherte Verbindlichkeiten, Lohn- und Steuerverbindlichkeiten, besicherte Darlehen usw.).
8. Die meisten Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass – wenn ein Ermessen angewandt wird, auch in einem sehr beschränkten Ausmaß (nur Derivate) – die Verlustabsorptionskapazität eines Instituts auf ein Niveau festgesetzt werden sollte, das dem Potenzial eines reduzierten Pools an für die Verlustabsorption in Frage kommenden Gläubigern entspricht. Mit anderen Worten, es ist nicht möglich, eine Verbindlichkeit auszunehmen, ohne dass dabei Kosten entstehen, da der Beitrag, den sie ansonsten zu den Gesamtverlusten zu leisten hätte, anderswo gefunden werden muss, entweder in einer höheren Mindestanforderung an die Verlustabsorptionskapazität, einer Verlagerung der Lasten auf andere Gläubiger oder im Abwicklungs-fonds.
9. Die Behandlung nicht abgesicherter Einleger ist nach wie vor ein zentrales Element, insbesondere nach den jüngsten Ereignissen. Nach dem oben dargelegten harmonisierten Ansatz müssten solche Einlagen automatisch in das Bail-in einbezogen werden, während der Ermessens-ansatz die Option bieten würde, sie je nach dem gebotenen Ermessensspielraum aus dem Bail-in auszunehmen. Mit dem dritten Ansatz (der Anwendung der Vorzugsbehandlung der Einleger für erstattungsfähige Einlagen) entfällt die Ermessensausnahme vom Bail-in für nicht abgesicherte Einleger; sie würde jedoch bewirken, dass in vielen Fällen nicht abgesicherte Einlagen nicht in das Bail-in einbezogen würden, da nach vernünftigem Ermessen davon aus-gegangen werden kann, dass zuerst andere Gläubiger die Verluste vollständig absorbieren würden. Es ist bei diesem Ansatz jedoch möglich, dass sie in das Bail-in einbezogen werden, wenn die Verluste die Absorptionskapazität der anderen Gläubiger übersteigen.

Sonstige Fragen:

10. Neben dem Bail-in betrifft die andere politische Schlüsselfrage, die auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) zu klären ist, die **Finanzierungsmechanismen**. Dabei ist ein Aspekt unmittelbar mit dem "Bail-in"-Instrument verbunden, nämlich die Inanspruchnahme des Abwicklungs-fonds. In dem Richtlinienentwurf wird vorgeschrieben, dass das "Bail-in"-Instrument als allgemeine Regel zuerst Anwendung findet (d.h. in das Bail-in einzubeziehende Anteilsinhaber, Kapital und vorrangige Gläubiger), bevor der Abwicklungs-fonds in Anspruch genommen werden kann. Es gibt jedoch eine kleine Anzahl von Mitgliedstaaten, die eine größere Flexibilität bei der Inanspruchnahme des Abwicklungs-fonds wünschen, damit dieser auch für eine direkte Solvenzerhaltung verwendet werden kann. Nach Ansicht des Vorsitzes besteht keine breite Unterstützung für diesen Ansatz.

11. Der Vorsitz ist der Ansicht, dass – wenn eine Einigung über den Anwendungsbereich des "Bail-in"-Instruments erzielt und die Verknüpfung mit der Verlustabsorptionskapazität deutlicher dargelegt werden kann – sich damit auch eine Einigung über die **erforderliche Mindestzielvorgabe für die Ausstattung des Abwicklungsfonds** erreichen lässt.
12. Bezuglich der Option, den **Beginn der Anwendung des "Bail-in"-Instruments** auf 2015 vorzuziehen, nahm der Vorsitz das im AStV vorgebrachte Argument zur Kenntnis, dass dieser Zeitpunkt nicht geändert werden kann, ohne dass die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen werden, damit sichergestellt wird, dass das Instrument in den Anfangsjahren effektiv und unter gleichen Wettbewerbsbedingungen angewandt werden kann. Diese Frage muss weiter erörtert werden, falls die genannte Option weiterverfolgt werden soll.
13. Ein drittes Bündel entscheidender Fragen, über die Einigung erzielt werden muss, betrifft schließlich die **Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland** (die im Vorschlag in mehr als 20 Artikeln behandelt werden). Der Vorsitz weist darauf hin, dass wesentliche Fortschritte im Hinblick auf ein breites Einvernehmen über diese Bestimmungen erzielt wurden, ist jedoch der Ansicht, dass noch weitere Beratungen auf technischer Ebene erforderlich sind, bevor dem AStV ein Einigungsentwurf vorgelegt werden kann.

FAZIT

14. Der AStV wird ersucht übereinzukommen, den Ministern die folgenden Fragen vorzulegen:
 - a. Können die Minister den oben – insbesondere unter den Nummern 7 und 8 – dargelegten gemeinsamen Elementen zustimmen?
 - b. Welche der unter Nummer 9 dargelegten Behandlungen sollte für nicht abgesicherte Einlagen über 100 000 EUR gewählt werden?
 - c. Welchen der drei oben angeführten Ansätze bevorzugen die Minister – den harmonisierten Ansatz, den Ermessensansatz oder den gemischten Ansatz?

Harmonisierter Ansatz – nach den Vorgaben des Kommissionsvorschlags

Hauptelemente	Variante: ursprünglicher Kommissionsvorschlag
<ul style="list-style-type: none"> • Einlagensicherungssystem tritt an Stelle der abgesicherten Einlagen • Vorzugsbehandlung der abgesicherten Einleger (= Einlagensicherungssystem erhält Vorzugsbehandlung der Einleger) • Begrenzte vorgeschriebene Ausnahmen vom Bail-in werden bestimmt: Löhne, bestimmte Steuerschulden, kurzfristige Schulden (zu bestimmen), besicherte Darlehen • Einzige Ermessensausnahme (d.h. fakultativ): Derivate • Nicht abgesicherte Einleger werden immer in das Bail-in einbezogen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Vorzugsbehandlung der abgesicherten Einleger (= Einlagensicherungssystem wird in das Bail-in einbezogen)

Ermessensansatz

Hauptelemente	Varianten
<ul style="list-style-type: none"> • Einlagensicherungssystem tritt an Stelle der abgesicherten Einlagen • Vorzugsbehandlung der abgesicherten Einleger (= Einlagensicherungssystem erhält Vorzugsbehandlung der Einleger) • Begrenzte vorgeschriebene Ausnahmen vom Bail-in werden bestimmt: Löhne, bestimmte Steuerschulden, besicherte Darlehen • Ermessensausnahmen (fakultativ) – Möglichkeiten: <ul style="list-style-type: none"> - alle nicht abgesicherten Einlagen - nicht abgesicherte Einlagen mit einer Laufzeit von weniger als einem Monat - Verbindlichkeiten aus Zahlungs- und Clearing- und Settlement-Systemen - alle Derivate - kurzfristige Schulden (abhängig von unterschiedlicher Laufzeit gegenüber kurzfristigen Schulden bei vorgeschriebenen Ausnahmen) <p>Der Ermessensspielraum unterliegt Kriterien, die in der Richtlinie zu bestimmen sind.</p> • Über das Bail-in von nicht abgesicherten Einlegern wird im Wesentlichen auf Einzelfallbasis entschieden (WENN sie in der Liste der Ermessensausnahmen aufgeführt sind). 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Verbindlichkeiten können grundsätzlich ausgenommen werden, ABER dafür gilt insgesamt eine strikte Bedingung (die Abwicklungsbehörde muss in der Lage sein, umfassend zu begründen, warum eine bestimmte Verbindlichkeit in der Praxis nicht in das Bail-in einbezogen werden konnte) • Zweite mögliche Variante: die Einführung der allgemeinen Regel, dass erstattungsfähige Einlagen (über 100 000 EUR) einer natürlichen Person von dem Bail-in ausgenommen werden, jedoch mit Einräumung des Ermessens, sie unter spezifischen Bedingungen in das Bail-in einzubeziehen, wenn dies erforderlich ist, um Verluste abzudecken und wenn dies keine Gefahr für die Finanzstabilität darstellt.

Gemischter Ansatz

Hauptelemente	Variante:
<ul style="list-style-type: none"> • Einlagensicherungssystem tritt an Stelle der abgesicherten Einlagen • Vorzugsbehandlung der abgesicherten Einleger (= Einlagensicherungssystem erhält Vorzugsbehandlung der Einleger) • Vorzugsbehandlung der nicht abgesicherten Einleger • Umfassende vorgeschriebene Ausnahmen vom Bail-in werden bestimmt: Löhne, bestimmte Steuerschulden, besicherte Darlehen und eventuell Schulden aus Zahlungs- und Clearing- und Settlement-Systemen • Geringe Zahl von Ermessensausnahmen (fakultativ): z.B. Derivate 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht abgesicherte Einleger könnten auf eine kleinere Teilkategorie begrenzt werden, die bevorzugt behandelt würden, z.B. natürliche Personen und KMU werden in das Bail-in einbezogen, aber nur NACHDEM andere Forderungen darin einbezogen wurden.