

Brüssel, den 21. April 2023
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2023/0115 (COD)

8483/23
ADD 2

EF 106
ECOFIN 354
CODEC 653

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	19. April 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2023) 226 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG) [...] Begleitunterlage zu den Vorschlägen für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU im Hinblick auf Frühinterventionsmaßnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf Frühinterventionsmaßnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2014/49/EU im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Einlagensicherung, die Verwendung der Mittel aus Einlagensicherungssystemen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Transparenz

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2023) 226 final.

Anl.: SWD(2023) 226 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[...]

Begleitunterlage zu

den Vorschlägen für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU im Hinblick auf
Frühinterventionsmaßnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von
Abwicklungsmaßnahmen

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf
Frühinterventionsmaßnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von
Abwicklungsmaßnahmen

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 2014/49/EU im Hinblick auf den Anwendungsbereich der
Einlagensicherung, die Verwendung der Mittel aus Einlagensicherungssystemen, die
grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Transparenz

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung (CMDI-Rahmen) (Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR), Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (DGSD))
A. Handlungsbedarf
Warum? Worum geht es?
<p>Der Rahmen für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung (CMDI) wurde entwickelt, um den Ausfall von Kreditinstituten über alle Größenklassen und Geschäftsmodelle hinweg abzuwenden und zu bewältigen. Er zielt darauf ab, die Finanzstabilität zu wahren, die Einleger zu schützen, die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu minimieren, das moralische Risiko zu begrenzen und für gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu sorgen, zugleich aber Wertvernichtung zu vermeiden. Die Bewertung ergab insgesamt, dass der CMDI-Rahmen für bestimmte Ziele (Schutz der Finanzstabilität) wirksam funktioniert, aber bei anderen Zielen (Schutz der Steuergelder und der Einleger und Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt) unterdurchschnittlich abschneidet. Daher sind insbesondere in Bezug auf folgende Aspekte Verbesserungen erforderlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit beim Umgang mit Bankenausfällen sind nach wie vor unzureichend. Beispielsweise kann die Entscheidung der Behörden für Abwicklungs- oder aber Insolvenzinstrumente in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich ausfallen. - Von der Branche finanzierte Sicherheitsnetze sind nach wie vor unwirksam, und es bestehen weiterhin unterschiedliche Bedingungen für den Zugang zu Finanzmitteln bei der Abwicklung und in anderen Situationen. Dies beeinflusst die bestehenden Anreize und führt dazu, dass bei der Entscheidung über das im Hinblick auf eine bessere Sicherung der Einlagen zu verwendende Krisenmanagementinstrument Arbitragemöglichkeiten bestehen. - Der Einlegerschutz ist in den EU-Mitgliedstaaten weiterhin uneinheitlich und widersprüchlich, und die Finanzierung des Einlagensicherungssystems (DGS) könnte sich als nicht robust genug erweisen, insbesondere in Ermangelung eines europäischen Einlagenversicherungssystems (EDIS).
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<p>Unter Berücksichtigung dieser Aspekte wird mit der Überprüfung des CMDI-Rahmens darauf abgezielt, alle grundlegenden Ziele des Rahmens besser zu erreichen, indem</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Finanzstabilität gewahrt und die Kontinuität kritischer Funktionen der Banken für die Gesellschaft sichergestellt wird; - die Einleger geschützt werden und das Verbrauchervertrauen gewährleistet wird; - für das Funktionieren des Binnenmarkts gesorgt und Wettbewerbsgleichheit in der gesamten EU geschaffen wird; - der Rückgriff auf Steuergelder minimiert und Marktdisziplin gewährleistet wird.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
<p>Mit der Überprüfung werden EU-Rechtsvorschriften (BRRD, SRMR und DGSD) geändert. Die vorgeschlagenen Änderungen sind auf EU-Ebene aufgrund der engen Verbindungen zwischen den nationalen Finanzsektoren und der Gefahr von Ansteckungen und Spillover-Effekten sowie des grenzübergreifenden Charakters der Geschäftstätigkeit vieler Finanzinstitute und der systemischen Auswirkungen, die der Ausfall einer Bank (auch kleiner und mittlerer Banken) auf die Finanzstabilität haben kann, gerechtfertigt. Nur durch ein Tätigwerden der EU können die nationalen und europäischen Abwicklungsbehörden die geeigneten Instrumente und Befugnisse erhalten, die für den geordneten Umgang mit ausfallenden Banken unabhängig von ihrer Größe und ihrem Geschäftsmodell erforderlich sind. Maßnahmen der EU können über den harmonisierten Abwicklungsrahmen ergriffen werden, wenn nationale Insolvenzverfahren als für den Schutz der Einleger, der Steuergelder und der Finanzstabilität ungeeignet erachtet werden. Darüber hinaus können EU-Maßnahmen gleiche Wettbewerbsbedingungen, einen verbesserten Binnenmarkt für Bankdienstleistungen und die Gleichbehandlung aller Einleger und Banken in der gesamten EU gewährleisten. Gleichzeitig schreiben EU-Maßnahmen keine bestimmte Strategie für ausfallende Banken vor, sondern bieten den nationalen und europäischen Behörden einen kohärenten Rahmen, um im jeweiligen Fall angemessene und verhältnismäßige Entscheidungen zu treffen.</p>

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Angesichts der engen Verzahnung zwischen dem Instrumentarium für das Krisenmanagement und seiner Finanzierung wurden in der Folgenabschätzung Sätze an politischen Optionen geprüft. Die relevanten Gestaltungsmerkmale des CDMI-Rahmens werden mit diesen Sätzen gebündelt, um einen umfassenden und kohärenten Ansatz zu gewährleisten. Einige der vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf Frühinterventionsmaßnahmen, die Auslöser für die Bewertung, ob eine Bank von einem Ausfall betroffen oder bedroht ist, und die Harmonisierung bestimmter Merkmale der DGSD sind in allen in Betracht gezogenen Sätzen an Optionen einheitlich.

Die verschiedenen Sätze an politischen Optionen konzentrieren sich hauptsächlich auf die Analyse der Möglichkeiten zur glaubwürdigen und wirksamen Erweiterung des Umfangs der Abwicklung, je nachdem, in welchem Maße angestrebt wird, den Zugang zu Finanzmitteln bei der Abwicklung zu verbessern. Bei den politischen Optionen wird insbesondere erwogen, die Inanspruchnahme der Mittel der Einlagensicherungssysteme bei der Abwicklung zu erleichtern, auch als Brückenfunktion im Rahmen der Prüfung nach dem Kriterium der geringsten Kosten, um die Verhältnismäßigkeit beim Zugang zu den nationalen Abwicklungsfonds/dem Einheitlichen Abwicklungsfonds (RF/SRF) für Banken, insbesondere kleinere und mittlere Banken, die Übertragungsstrategien mit Marktaustritt unterliegen, zu verbessern. Ebenso wird die Möglichkeit ausgelotet, die Mittel der Einlagensicherungssysteme im Insolvenzfall im Rahmen einer harmonisierten Prüfung nach dem Kriterium der geringsten Kosten für andere Maßnahmen als die Auszahlung gedeckter Einlagen wirksamer und effizienter zu nutzen. Dieser Ansatz zielt darauf ab, die Kompatibilität der Anreize für die Abwicklungsbehörden bei der Auswahl des am besten geeigneten Instruments für das Krisenmanagement zu verbessern. Die Freigabe von Mitteln der Einlagensicherungssysteme für andere Maßnahmen als die Auszahlung gedeckter Einlagen hängt davon ab, an welcher Stelle das Einlagensicherungssystem in der Rangfolge der Forderungen steht. Daher werden bei den politischen Optionen auch verschiedene Szenarien für die Harmonisierung der Vorrangstellung der Einleger in der Rangfolge der Forderungen untersucht.

Die politischen Optionen führen zu Ergebnissen, die von einer geringfügig verbesserten Abwicklungsfinanzierung über einen angemessenen Abwicklungsumfang (Option 2) bis zu ehrgeizigeren Verbesserungen der Finanzierungsgleichung reichen, wodurch die Möglichkeit einer substanzielleren Ausweitung des Abwicklungsumfangs auf mehr kleinere und mittlere Banken (Option 3) im Vergleich zu Option 1 (Basisszenario) und Option 2 eröffnet wird. Option 4 umfasst eine ambitionierte Reform des CDMI-Rahmens, einschließlich des EDIS (ein hybrides EDIS-Zwischenmodell, das sich von dem Vorschlag der Kommission von 2015 unterscheidet). Obwohl die Euro-Gruppe noch keinen Konsens über das weitere Vorgehen in Bezug auf das EDIS erzielt hat, erkennen die meisten EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament die auf technischer Ebene geleistete Arbeit und die Bedeutung der Einrichtung des EDIS für die Solidität des Rahmens und die Vollendung der Bankenunion an. Daher fließt es aus Gründen der technischen Vollständigkeit und Kohärenz der Politikgestaltung in diese Option ein, obwohl es zum gegenwärtigen Zeitpunkt als politisch nicht machbar eingestuft wird.

Die ambitionierten, aber realistischen Verbesserungen des CDMI-Rahmens bei Option 3, insbesondere die Finanzierungsgleichung in Verbindung mit einem angemessenen Abwicklungsumfang und abgestimmten Anreizen für Entscheidungen über das beste Kriseninstrument für kleinere und mittlere Banken, machen diese zur bevorzugten Option (in Ermangelung einer politischen Einigung über das EDIS).

Wer unterstützt welche Option?

Die meisten EU-Mitgliedstaaten unterstützen den Grundsatz, den Abwicklungsumfang auf bestimmte kleinere und mittlere Banken auszuweiten, wenn sich die Ziele des Rahmens durch eine Abwicklung am besten erreichen ließen, und zwar durch eine Klarstellung hinsichtlich der Bewertung des öffentlichen Interesses, sofern für diese Arten von Banken bei der Abwicklung ein glaubwürdiger Zugang zu Finanzmitteln gewährleistet ist. Überdies befürworten sie mehr Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Vorschriften für den Zugang zu Finanzmitteln mithilfe des Einlagensicherungssystems im Rahmen einer harmonisierten Prüfung nach dem Kriterium der geringsten Kosten sowie die Beibehaltung der Mindestbedingungen für die Anwendung des Bail-in-Instruments für den Zugang zur Abwicklungsfinanzierung.

Einleger und Verbraucher unterstützen insgesamt einen Rahmen, mit dem mehr Banken in eine Abwicklung eintreten können und in den Genuss branchenfinanzierter Sicherheitsnetze kommen, wodurch sowohl das Risiko von Verlusten für die Einleger als auch der Rückgriff auf Steuergelder verringert würde.

Die Banken halten es im Allgemeinen für sinnvoll, den CMDI-Rahmen klarzustellen, gleichwohl äußerten sie auch Bedenken. Auf der einen Seite sind einige kleinere Banken besorgt über die potenziellen Kosten, die ein erweiterter Abwicklungsumfang in Verbindung mit möglichen (anteiligen) MREL-Anforderungen und einer breiteren Inanspruchnahme branchenfinanzierter Sicherheitsnetze mit sich bringen könnte. Andererseits unterstützen größere Banken eine breitere Anwendung der Abwicklung und betonen, dass MREL-Puffer aufgebaut werden müssen. Allerdings bewerten sie die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Sicherheitsnetze, insbesondere für die Abwicklung kleiner und mittlerer Banken, kritisch.

Die meisten EU-Mitgliedstaaten unterstützen das EDIS und bedauern die verpasste Gelegenheit, im Rahmen dieser Überprüfung die Synergien mit dem CMDI-Rahmen auszuschöpfen. Insgesamt spricht sich die Branche auch für ein EDIS aus, insbesondere im Hinblick auf die potenziellen Kosteneffizienzen, die zu geringeren Beiträgen zu Sicherheitsnetzen führen könnten.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Mit allen drei Sätzen an politischen Optionen soll ein anreizbasierter Rahmen geschaffen werden, indem die konsequentere Anwendung der Abwicklungsinstrumente gefördert wird, die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit erhöht, gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen und der Zugang zu gemeinsamen Sicherheitsnetzen erleichtert werden, wobei bestimmte Alternativen außerhalb der Abwicklung im Rahmen nationaler Insolvenzverfahren beibehalten werden. Konzeptionsbedingt werden diese Ziele mit den einzelnen Sätzen gleichwohl in unterschiedlichem Maße erreicht, und ihre politische Durchführbarkeit ist unterschiedlich.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Die verschiedenen Aspekte der drei Optionen würden zu unterschiedlich hohen Kosten und einer unterschiedlichen Kostenverteilung führen.

Banken, die für eine Abwicklung vorgesehen sind, würden weiterhin die Anforderung erfüllen, eine angemessene interne Verlustabsorptionsfähigkeit zu gewährleisten, und abwicklungsfähiger werden. Ob die Ausweitung des Abwicklungsumfangs zu höheren Kosten für Banken führen würde, bei denen zunächst eine Liquidation, später jedoch eine Abwicklung erwogen würde, hängt von einer jeweiligen Einzelfallprüfung ab. Ein beruhigender Umstand für die Öffentlichkeit und die Gesellschaft insgesamt wären die Bewahrung des Wertes der Vermögenswerte (aufgrund der Erleichterung von Übertragungsstrategien mit geordnetem Marktaustritt), die Verringerung des Rückgriffs auf Steuergelder und die Vermeidung des Bail-in von Einlegern durch eine verstärkte Inanspruchnahme von Einlagensicherungssystemen im Rahmen des Schutzes durch das Kriterium der geringsten Kosten. Die Verwendung der Mittel des Einlagensicherungsfonds und des RF/SRF kann jedoch auch zu Auffüllungsbedarf durch nachträglich erhobene Beiträge der Branche führen, die ohne das EDIS nicht durch Abschläge bei den Beiträgen der Banken zu den Sicherheitsnetzen ausgeglichen würden.

Für Verbraucher und Einleger (einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)) dürften die Kosten begrenzt bleiben und durch den Nutzen eindeutig aufgewogen werden. Dies wird insbesondere durch einen verstärkten Einlegerschutz, Finanzstabilität, eine bessere Werterhaltung durch Erhaltung kritischer Funktionen der Banken und eine geringere Verwendung von Steuergeldern erreicht.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Angesichts der zentralen Rolle der Banken bei der Bereitstellung von Finanzmitteln und Finanzdienstleistungen für Verbraucher und KMU dürfte die durch die CMDI-Reform verbesserte Stabilität des Bankensektors diesen Gruppen zugutekommen – sowohl hinsichtlich ihres Zugangs zu Finanzmitteln als auch hinsichtlich ihres Schutzes als Einleger.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Ein Ziel der CMDI-Reform besteht darin, den Rückgriff auf Steuergelder bei der Abwicklung von Bankenausfällen weiter zu verringern. Einerseits könnte der Verwaltungsaufwand für die Verwaltungen etwas

zunehmen (Abwicklungsbehörden, d. h. Ausarbeitung von mehr Abwicklungsplänen und Erlass von mehr Verwaltungsentscheidungen). Andererseits würde den Verwaltungen mehr Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Ergebnisse zugutekommen, wenn Abwicklungsmaßnahmen durchgeführt oder die geeigneten Krisenmanagementinstrumente außerhalb der Abwicklung angewandt werden.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Nein.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Rechtsvorschriften werden fünf Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist einer vollständigen Bewertung unterzogen, um zu beurteilen, wie wirksam und effizient sie im Hinblick auf die Erreichung der in diesem Bericht dargelegten Ziele sind, und um zu entscheiden, ob neue Maßnahmen oder Änderungen erforderlich sind.