



**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

**ECO/429**

**Die Reform des Bankensektors – Insolvenzrangfolge**

## **STELLUNGNAHME**

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf den Rang unbesicherter Schuldtitel in der Insolvenzrangfolge**

[COM(2016) 853 final – 2016/0363 (COD)]

Hauptberichterstatter: **Daniel MAREELS**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 03/01/2017 Europäisches Parlament, 16/01/2017
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Verabschiedung auf der Plenartagung am Plenartagung Nr.	22/02/2017 523
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	169/0/3

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Änderung der BRRD<sup>1</sup>, genauer gesagt zur Schaffung einer **harmonisierten nationalen Rangfolge unbesicherter Schuldtitel im Rahmen eines Insolvenzverfahrens**. Dieser Vorschlag ist Teil eines umfangreicheren Pakets kürzlich veröffentlichter Vorschläge für die weitere Reformierung des Bankensektors<sup>2</sup>. Im Wesentlichen werden mit diesem Paket Vorlagen umgesetzt, die nach Arbeiten in einem internationalen Kontext wie dem G20, dem Basler Ausschuss und dem Rat für Finanzstabilität erstellt worden waren.
- 1.2 Für den EWSA ist es weiterhin sehr wichtig, dass das Bankensystem widerstandsfähig und ausreichend mit Kapital ausgestattet ist, denn das ist die Voraussetzung und Grundlage für die Aufrechterhaltung der Finanzstabilität. Gleichzeitig ist es entscheidend, dass im Falle von Krisen bei einer Bank zunächst das private Kapital der Anteilseigner und Gläubiger herangezogen wird („Bail-in“ – Gläubigerbeteiligung), damit keine staatlichen Mittel oder Mittel der Steuerzahler in Anspruch genommen werden müssen. Auch die Löhne und Gehälter sowie die Rentenansprüche von Arbeitnehmern sollten uneingeschränkt gesichert werden.
- 1.3 Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass der jetzt vorliegende Vorschlag aus dem genannten Paket (siehe 1.1) herausgelöst und vorrangig und als Eilsache behandelt wird. Denn die jüngste Entwicklung, dass einzelne Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer eigenen Auslegung auf diesem Gebiet Rechtsvorschriften erlassen können, kann zu Schwierigkeiten führen, z. B. bei der Anwendung der Regelung für die Gläubigerbeteiligung. Es ist jetzt an der Zeit, das Ruder herumzureißen und anstelle des individuellen Ansatzes einen harmonisierten Ansatz auf EU-Ebene anzunehmen, damit überall dieselben BRRD-Regeln gelten.
- 1.4 Ein harmonisierter Ansatz verhindert auch weitere Verzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten und unerwünschten Wettbewerb auf dem Markt. Dem EWSA ist daran gelegen, dass gleiche Ausgangsbedingungen zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten hergestellt und die Risiken im Finanzsektor gemindert werden.
- 1.5 Der EWSA begrüßt, dass mit dem Vorschlag die Zuverlässigkeit des Abwicklungsmechanismus gestärkt und gleichzeitig dessen praktische Anwendbarkeit verbessert und möglicherweise auch beschleunigt werden.
- 1.6 Nach Ansicht des EWSA sollte eine Verlustausgleichsregelung für alle Banken gelten. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass der vorliegende Vorschlag zur Umsetzung spezifischer Maßnahmen für global tätige, systemrelevante Banken beiträgt. Dies bedeutet, dass die global tätigen, systemrelevanten Banken (G-SIB)<sup>3</sup> über eine bessere

---

<sup>1</sup> Akronym des englischen Titels der Richtlinie „Bank Recovery and Resolution Directive“. Auf Deutsch: „Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten“ (und Wertpapierfirmen).

<sup>2</sup> Das Gesetzgebungspaket umfasst neben dem vorstehend genannten Vorschlag auch Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (Eigenkapitalverordnung, CRR), der Richtlinie 2013/36/EU (Eigenkapitalrichtlinie, CRD) und der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 (Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus, SRMR). Zu den Verweisen siehe nachstehend die Fußnoten 8 bis 10. Zu diesen Vorschlägen wird derzeit (Februar 2017) auch die Stellungnahme ECO/424 des EWSA erarbeitet.

<sup>3</sup> Englische Abkürzung für den Begriff „Global Systemically Important Banks“.

Verlustdeckungsfähigkeit verfügen müssen, die im Falle einer Krise aktiviert werden kann – die so genannte TLAC.<sup>4</sup> Dieser Vorschlag trägt auch zur Umsetzung der Regelung für eine Gläubigerbeteiligung für andere Banken bei, indem gegebenenfalls auch die Gefahr einer rechtlichen Auseinandersetzung vermindert wird.

- 1.7 Der EWSA begrüßt die Aufnahme der vorgenannten TLAC-Regelung in die geltenden EU-Vorschriften für alle Banken, die sogenannten MREL-Anforderungen<sup>5</sup>, die so erfolgt, dass alle G-SIB den harmonisierten Vorschriften unterworfen werden. Diese Aufnahme in eine einzige Regelung wird im Übrigen auch die Wirksamkeit und Effizienz der Abwicklung erhöhen.
- 1.8 Die Banken haben bei der Finanzierung der Wirtschaft und vor allem der privaten Haushalte und der mittelständischen Unternehmen eine wichtige Rolle zu spielen. Daher sollten die möglichen negativen Auswirkungen auf die Finanzierungskosten der Banken so gering wie möglich gehalten werden. Gleichzeitig soll mit den neuen Vorschriften nicht nur die Ausgabe der unbesicherten Schuldtitel erleichtert und möglichst weit gefasst, sondern auch die größtmögliche Klarheit und Rechtssicherheit für alle Beteiligten, einschließlich der Anleger, hergestellt werden. Es ist natürlich wichtig, dass die Verbraucherschutzvorschriften uneingeschränkt weiter gelten und angewandt werden.
- 1.9 Der vorgeschlagene Ansatz, d. h. dass die neuen Bestimmungen nur für die künftigen Emissionen dieser Schuldtitel Anwendung finden, erscheint die realistischste Option zu sein und ist daher auch zu unterstützen.

## 2. **Hintergrund**<sup>6</sup>

- 2.1 Der vorliegende Vorschlag<sup>7</sup> ist Teil des Pakets von fünf Legislativvorschlägen, die die Kommission vor kurzem<sup>8</sup> zum Thema Bankenregulierung veröffentlicht hat, wobei das Paket auf den bereits bestehenden Rechtsvorschriften in diesem Bereich aufbaut<sup>9</sup>. Im Hinblick auf eine schnellere Annahme und Umsetzung wird der Vorschlag aus dem Paket herausgelöst und vorgezogen.

---

4 Englische Abkürzung für den Begriff „Total Loss Absorption Capacity“ (Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit).

5 Nach der englischen Abkürzung für den Begriff „Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities“. Im Deutschen spricht man von der „Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten“.

6 Dieser Text stützt sich unter anderem auf die von der Kommission zu dem Paket und dem hier erörterten Vorschlag bereitgestellten Informationen (z. B. Pressemitteilung, Fragen und Antworten usw.).

7 [COM\(2016\) 853 final](#).

8 Am 23. November 2016. Siehe [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3731\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_de.htm).

9 Dieses Paket enthält Änderungen an:

- der Eigenkapitalverordnung (CRR) und der Eigenkapitalrichtlinie (CRD) aus dem Jahr 2013, die aufsichtsrechtliche Vorschriften für Kreditinstitute (Banken) und Wertpapierfirmen sowie Anforderungen an Führung und Beaufsichtigung der Institute enthalten;
- der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) und die Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR) aus dem Jahr 2014. Sie enthalten die Regeln für die Sanierung und Abwicklung ausfallender Institute und begründen den einheitlichen Abwicklungsmechanismus.

- 2.2 Das Paket dient der Umsetzung der Vorlagen, die nach Arbeiten im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und dem Rat für Finanzstabilität erstellt worden waren, wobei auch die Ergebnisse des „Aufrufs zur Sondierung von Beweismaterial“ berücksichtigt wurden, den die Europäische Kommission zur Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der derzeitigen Bankenrechtsvorschriften durchgeführt hatte.
- 2.3 Insgesamt soll mit diesem Vorschlagspaket vor allem Folgendes erreicht werden:
- 2.3.1 höhere Widerstandsfähigkeit der Finanzinstitute in der EU und Förderung der Stabilität des Finanzsystems,
- 2.3.2 Verbesserung der Kreditvergabe Kapazität der Banken zur Unterstützung der Wirtschaft in der Europäischen Union sowie
- 2.3.3 Förderung der Rolle der Banken bei der Errichtung stärker verflochtener europäischer Kapitalmärkte mit größerer Liquidität, um so die Schaffung einer Kapitalmarktunion zu unterstützen.
- 2.3.4 Gleichzeitig, und darauf kann an dieser Stelle durchaus verwiesen werden, laufen Arbeiten, um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zugunsten der kleinen und/oder weniger komplexen Banken präziser und weitergehend anzuwenden.
- 2.4 Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Vorschlag auf die Schaffung einer harmonisierten nationalen Rangfolge unbesicherter Schuldtitel. Dies ist wichtig bei der Abwicklung einer Bank im Rahmen der BRRD-Regelung.
- 2.5 Bei solchen Abwicklungen müssen die Verluste zunächst vom privaten Kapital und nicht durch die Steuerzahler oder die öffentliche Hand getragen werden. Dies wird erreicht durch die Gläubigerabwicklung, d. h. die Abschreibung von Außenständen oder deren Umwandlung in Risikokapital.
- 2.6 Zu diesem Zweck müssen alle Banken über ein Mindestniveau an Eigenmitteln und abschreibungsfähigen Verbindlichkeiten verfügen, mit anderen Worten: Sie müssen den „MREL-Anforderungen“ genügen.
- 2.7 Neu ist jetzt, dass im Rahmen der Maßnahmen zur Frage der für einen Konkurs zu großen Institute internationale Übereinkünfte über zusätzliche Anforderungen für global systemrelevante Banken (G-SIB) erzielt wurden. Einer der bereits erwähnten Vorschläge des Pakets sind Maßnahmen, um gerade diese Anforderung, die als „Gesamt-Verlustabsorptionskapazität“ (TLAC) bekannt ist, in das bestehende MREL-System für diese Banken aufzunehmen.

- 2.8 Beide Verpflichtungen haben bereits früher eine Reihe von Mitgliedstaaten<sup>10</sup> veranlasst, auf nationaler Ebene ihr Insolvenzrecht so anzupassen, dass eine Rangfolge bestimmter Gläubiger festgelegt wird.
- 2.9 Diese Anpassungen sind in den einzelnen Mitgliedstaaten auf unterschiedliche und gegensätzliche Weise erfolgt, was nicht optimal und im Hinblick auf die verfolgten Ziele keinesfalls als wünschenswert anzusehen ist. Mit dem vorliegenden Vorschlag soll hier Abhilfe geschaffen und dazu ein harmonisiertes System eingeführt werden (siehe 2.4).

### 3. **Bemerkungen und Kommentare**

- 3.1 Das Paket der Maßnahmen insgesamt und der vorliegende Vorschlag sind zu begrüßen. Sie bedeuten eine weitere Ergänzung und Präzisierung der wichtigsten Reformen, die zur Stärkung des Finanzsektors nach der Krise durchgeführt wurden. Sie tragen zudem zur weiteren Verringerung der Risiken in dieser Branche bei.
- 3.2 Insgesamt muss weiterhin dafür gesorgt werden, dass das Bankensystem widerstandsfähig und ausreichend mit Kapital ausgestattet ist. Und das wiederum ist wichtig für den Erhalt der Stabilität des Finanzsystems. Für diese Stabilität ist es entscheidend, dass im Falle von Krisen bei einer Bank zunächst das private Kapital der Anteilseigner und Gläubiger („Bail-in“ – Gläubigerbeteiligung), herangezogen wird. Damit soll verhindert werden, dass staatliche Mittel oder Mittel der Steuerzahler in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus müssen die Ansprüche der Beschäftigten aufgrund ausstehender Lohnforderungen, Rentenleistungen oder anderer fester Vergütungen in jedem Fall gewahrt werden<sup>11</sup>.
- 3.3 Dieser Ansatz sollte uneingeschränkt auf alle Banken angewandt werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA, dass im Einklang mit den auf der G20-Ebene getroffenen Vereinbarungen auch an einer strikteren Regelung für global systemrelevante Institute (G-SIB) gearbeitet wird.
- 3.4 Der EWSA begrüßt, dass mit diesem Vorschlag die TLAC-Regelung in die bestehenden MREL-Anforderungen nach Maßgabe der BRRD integriert wird. Dies verbessert nicht nur die Anwendung der geltenden Vorschriften, sondern schafft gleichzeitig die Grundlage für eine harmonisierte Regelung für die größten und wichtigsten Banken. Dies wiederum wird positive Auswirkungen auf die konkrete Anwendbarkeit des Systems haben.
- 3.5 Angesichts der überaus wichtigen Rolle, die Banken bei der Finanzierung der Wirtschaft, vor allem der privaten Haushalte und der kleinen und mittelständischen Unternehmen spielen, sollten solche Instrumente unter guten Bedingungen und so umfassend wie möglich emittiert werden können. Das neue System sollte größtmögliche Klarheit und Rechtssicherheit für alle Beteiligten, einschließlich der Anleger, bieten. Außerdem ist auch auf die Kosten zu achten. Mit

---

<sup>10</sup> Andere wiederum bereiten derzeit eine solche Anpassung vor.

<sup>11</sup> Gemäß Art. 44 Abs. 2 Buchst. g Unterabs. i) der BRRD.

den neuen Vorschriften müssen die unter Umständen negativen Auswirkungen auf die Finanzierungskosten der Banken so gering wie möglich gehalten werden.

- 3.6 Es ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten sehr rasch damit begonnen haben, auf nationaler Ebene ihr Insolvenzrecht anzupassen, um auf die Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene zu reagieren (siehe oben).
- 3.7 Leider erfolgte dies ohne Abstimmung, was zu erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten mit einer Reihe unerwünschter Nebenwirkungen geführt hat, wie z. B. der Unsicherheit für Emittenten und Anleger und ihrer Behandlung im Falle der Anwendung der Regelung für die Gläubigerbeteiligung. Dies kann auch die Anwendung der BRRD-Regelung für Banken erschweren, die in mehr als einem Land tätig sind.
- 3.8 Der EWSA erachtet es als nicht erstrebenswert, dass hier weiterhin unbesicherte Schuldtitel ungleich behandelt werden, was im Übrigen zu Verzerrungen zwischen den Finanzinstituten und den Mitgliedstaaten führen würde und einen unerwünschten Wettbewerb auf dem Markt zur Folge hätte.
- 3.9 Ein schnelles Vorgehen ist daher wünschenswert, und dabei sollte nicht nur das individuelle Vorgehen der einzelnen Mitgliedstaaten beendet, sondern in noch stärkerem Maße ein Übergang zu einem harmonisierten Konzept erreicht werden. Damit können nicht nur die Wettbewerbsbedingungen für die Institute und die Mitgliedstaaten besser harmonisiert, sondern gleichzeitig auch die Verfolgung der grundlegenden Ziele der Wahrung der Finanzstabilität und der Verringerung der Risiken im Finanzsektor optimal unterstützt werden.
- 3.10 Die neue Regelung enthält keine Bestimmungen darüber, welche Anleger und Investoren die Möglichkeit erhalten, solche unbesicherten Schuldtitel zu kaufen bzw. zu erwerben. Eine solche Regelung ist wahrscheinlich in der BRRD-Richtlinie weniger sinnvoll, und darüber hinaus kommt es letzten Endes darauf an, dass der Verbraucherschutz<sup>12</sup> in diesem Bereich uneingeschränkt zum Tragen kommt und in der Praxis seine volle Wirkung entfalten kann.
- 3.11 Diese Regelung gilt nur für genehmigte künftige Emissionen und nicht für den vorhandenen Bestand ausgegebener Papiere. Im Sinne der Rechtssicherheit und wegen der – möglicherweise unbeabsichtigten – Auswirkungen auf die Märkte, Emittenten und Anleger erscheint dies als ein akzeptabler Ansatz, obgleich er gewisse (vorübergehende) Folgen für die Aufsichtsbehörden nach sich ziehen kann.

---

12

Es kann auf die Regelungen MiFID und MiFID 2 für Finanzinstrumente und Programme verwiesen werden. Die letztgenannte Regelung tritt Anfang 2018 in Kraft.

3.12 Schließlich scheint es auch angebracht zu sein, ein realistisches Datum des Inkrafttretens festzulegen<sup>13</sup>.

Brüssel, den 22. Februar 2017

Georges DASSIS

Der Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

---

---

13

In den jetzt vorliegenden Texten ist der 1. Juli 2017 festgelegt. Es stellt sich die Frage, ob das machbar ist.