

Written statement by Mr. Olivier Guersent, Deputy Director-General, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, for the public hearing before the Finance Committee of the Bundestag on 1 July 2015

I would like to take the opportunity of the public hearing organized by the Finance Committee of the Bundestag on the bill presented by the Federal Government “Banking Resolution Mechanism” to highlight a few key issues. These relate to the transposition of the Bank and Recovery Resolution Directive (BRRD) and the Deposit Guarantee Scheme (DGS) Directive, the remaining steps for the implementation of the Banking Union, and a possible way forward for the operationalization of the bail-in provisions of the BRRD.

Regarding the state of play of the BRRD transposition, after the transposition deadline expired on 31 December 2014, Member States have started communicating the measures that they have adopted to transpose the BRRD. So far eleven Member States – namely Austria, Germany, Finland, the United Kingdom, Estonia, Hungary, Croatia, Slovakia, Portugal, Denmark and Spain – have fully transposed the BRRD. The Commission is currently verifying the correctness of their transposition. We appreciate the efforts of the Federal Republic of Germany to transpose the BRRD in time. However, quite a number of Member States are still behind schedule. The Commission is continuously raising Member States’ awareness in all possible fora: the Economic and Financial Affairs Council, the Eurogroup, the Economic and Financial Committee (EFC), and the Financial Services Committee (FSC). We have organized four workshops with Member States ahead of the BRRD transposition deadline, and three on the interlinkages between the BRRD and the Single Resolution Mechanism (SRM) Regulation. The Commission's services continue working with Member States to help ensure that the transposition process is completed as soon as possible. The transposition of the BRRD is central for the whole of the European Union, so that authorities have the tools to plan ahead of bank crises and to deal with them as they arise. This is true in the context of the SRM, as national resolution authorities need to be equipped with the necessary tools and powers to ensure that the distribution of tasks between the Single Resolution Board (SRB) and the national resolution authorities is, in practice, effective. Against this background, on 28 May 2015, the Commission sent reasoned opinions to eleven Member States which failed to notify the Commission of their implementing measures. These countries are Bulgaria, the Czech Republic, France, Italy, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Malta, Poland, Romania and Sweden. This is the second stage of the infringement procedures under Article 258 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Ultimately, the Commission has the right to refer the non-implementation to the Court of Justice of the European Union.

Another important deadline is also fast approaching. By 3 July 2015, the DGS Directive also needs to be transposed. So far only Denmark and Portugal have communicated their full transposition. The Commission is however applying the same pressure on the Member States to transpose also this Directive in time. Together with the BRRD, it is very important to help restore the confidence of consumers in the banking system in the European Union.

Huge progress has been made in little time in implementing the Banking Union. The building blocks of the Banking Union are now in place. The European Central Bank (ECB) became the single supervisor for

the Banking Union, and supervisory cooperation is now in place via the European Banking Authority (EBA). Last year, the new arrangements were tested. The largest European banks were subjected to the "Comprehensive Assessment," made up of the stress test and the Asset Quality Review (AQR). It was the widest and toughest test ever. As for the SRB, from next January, it will be fully operational in its ability to apply resolution tools for the Banking Union area, proposing decisions to the European Commission and Council and instructing national resolution authorities to implement them. As of now, it has already started work on the development of banks' resolution plans. However, the full implementation of the Banking Union requires not only the BRRD to be transposed into national law but also the Intergovernmental Agreement (IGA) for the Single Resolution Fund to be ratified. Unfortunately, we are still a long way off this being the case. In particular, many Member States are late in completing the ratification process for the IGA. In accordance with Article 11(2) of the IGA, ratifications have to be completed and sent to the Council Secretariat by no later than 30 November 2015. The Commission has written to all Member States in January to highlight the importance of urgent ratification. The IGA ratification is required for the applicability of many of the key provisions of the SRM Regulation. However, only four Member States have ratified the IGA and deposited their instrument of ratification with the Council so far: Latvia, Slovakia, France and Finland. We understand that the Federal Republic of Germany has ratified the IGA but has not sent it to the Secretariat of the Council yet. All this matters because further delays on the IGA risk calling into question the credibility of the Banking Union. Moreover, some additional steps are needed to enhance the credibility of the Single Resolution Fund, namely via bridge financing arrangements for the Single Resolution Fund. The Member States are currently assessing, in the EFC and in a dedicated Task Force, various options in order to enhance the borrowing capacity of the Fund. The Commission is contributing to the on-going discussions in order to find the best solution to ensure the integrity of the internal market and to break the link between banks and sovereigns.

Finally, on the issue of the operationalization of bail-in, the Commission is taking good note of the German proposal on statutory subordination of certain liabilities in the insolvency ranking of banks' creditors. For this reason, the Commission called for a meeting of its Experts' Group on Banking, Payments and Insurance to discuss this issue. This was held on 17 June. The EBA, the SRB, and the ECB also participated. In the meeting, the experts discussed the German proposal and had the opportunity to achieve a full insight and understanding. Some concerns were raised by a number of participants about its potential impact in particular concerning: different funding models of banks currently existing in the European Union; different balance sheet structures; investor bases; competitive effects across the banking sector; cross-border resolution actions; and legal questions relating to human rights. The implications for central bank collateral policies and the implementation of the BRRD were also discussed. The Group requested that the Commission work on an Impact Study and continue to coordinate this issue at EU level. Therefore, a Joint Project Team led by the Commission and involving the EBA, the SRB and the ECB, has been created. The Team will analyze the impact of the various forms of subordination (statutory, mandatory contractual subordination and mandatory structural subordination) in comparison with the alternative of no mandatory subordination (as is the case currently under the BRRD). It will also cover the impact related to the other concerns expressed by the Experts' Group. The study will be submitted for discussion at the Experts' Group after the summer. While there is no intention to legislate

at the European level on this issue at the moment, we remain keen to understand the impact of the German proposal.

Schriftliche Erklärung von Herrn Olivier Guersent, stellvertretender Generaldirektor der Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion der Europäischen Kommission zur Anhörung vor dem Finanzausschuss des Bundestages am 1. Juli 2015

Ich möchte die Gelegenheit der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Bundestags zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf „Bankenabwicklungsmechanismus“ nutzen, um mich zu den folgenden Punkten zu äußern: Die Umsetzung der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), die Umsetzung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (DGSD), die verbleibenden Schritte für die Umsetzung der Bankenunion und ein möglicher Weg für die Operationalisierung der Bail-in-Bestimmungen der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten.

Bezüglich der Umsetzung der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie, deren Umsetzungsfrist am 31. Dezember 2014 abgelaufen ist, haben die Mitgliedstaaten begonnen, der Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung mitzuteilen. Bisher haben elf Mitgliedstaaten, nämlich Österreich, Deutschland, Finnland, das Vereinigte Königreich, Estland, Ungarn, Kroatien, die Slowakei, Portugal, Dänemark und Spanien, die Richtlinie vollständig umgesetzt. Wir prüfen derzeit die Richtigkeit ihrer Umsetzung. Wir begrüßen die zeitgerechte Umsetzung der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten durch die Bundesrepublik Deutschland. Wir werden weiterhin die Mitgliedstaaten zur schnellstmöglichen Umsetzung aufrufen, und zwar in allen möglichen Foren: Im Rat für „Wirtschaft und Finanzen“ (EFC), in den Sitzungen der Euro-Gruppe, im Wirtschafts- und Finanzausschuss und im Ausschuss für Finanzdienstleistungen.

Wir haben vier Arbeitssitzungen mit den Mitgliedstaaten im Vorfeld der Umsetzung abgehalten. In drei dieser Arbeitssitzungen wurden auch die Zusammenhänge zwischen der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus erläutert. Auch darüber hinaus arbeiten wir weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammen, um eine möglichst schnelle Umsetzung zu gewährleisten. Die Umsetzung der Richtlinie ist von zentraler Bedeutung für die gesamte Europäische Union, da sie den Behörden Instrumente zum Umgang mit Bankenkrisen gibt. Die Umsetzung ist auch im Zusammenhang mit dem SRM und nationalen Abwicklungsbehörden wichtig, um sicherzustellen, dass die Befugnisse und die Verteilung der Aufgaben zwischen dem Single Resolution Board (dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung, SRB) und den nationalen Abwicklungsbehörden gut funktioniert. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission am 28. Mai 2015 eine mit Gründen versehene Stellungnahmen an 11 Mitgliedstaaten gesandt, die es versäumt haben, die Richtlinie umzusetzen bzw. die Kommission über die Umsetzung der BRRD zu informieren. Dies sind Bulgarien, die Tschechische Republik, Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Malta, Polen, Rumänien und Schweden. Diese Stellungnahme stellt die zweite Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar. Als letzten Schritt hat die Kommission das Recht, eine Vertragsverletzungsklage vor dem Europäischen Gerichtshof zu erheben.

Ein weiteres wichtiges Datum ist der 3. Juli 2015, der Tag, an welchem die Umsetzung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme in nationales Recht erfolgen muss. Bislang haben nur Dänemark und Portugal der Kommission die vollständige Umsetzung mitgeteilt. Die Kommission wird den gleichen Druck auf die Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie

ausüben. Zusammen mit der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten ist auch diese Richtlinie sehr wichtig, um das Vertrauen der Verbraucher und Verbraucherinnen in das Bankensystem in der Europäischen Union zu stärken.

Insgesamt wurden bei der Umsetzung der Bankenunion in kurzer Zeit enorme Fortschritte erzielt: Die Europäische Zentralbank (EZB) wurde zur zentralen Aufsichtsbehörde für die Bankenunion und die aufsichtliche Zusammenarbeit wird durch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) koordiniert. Im vergangenen Jahr wurde die neue Struktur auf die Probe gestellt. Die größten europäischen Banken wurden einer umfassenden Bewertung, einem Stresstest und der Prüfung der Aktiva-Qualität (Asset Quality Review - AQR) unterzogen. Dies war bislang die größte und umfassendste Prüfung dieser Art. Der SRB wird ab nächsten Januar voll einsatzbereit sein und die Anwendung der Abwicklungsinstrumente in der Bankenunion verantworten. Falls erforderlich, wird er entsprechende Empfehlungen der Europäischen Kommission und des Rates zur Entscheidung vorlegen sowie und gegebenenfalls Weisungen an die nationalen Abwicklungsbehörden zur Umsetzung dieser Entscheidungen erteilen. Bereits jetzt hat der SRB damit begonnen, sich mit der Entwicklung von Abwicklungsplänen von Banken zu befassen.

Soweit der Überblick, aber die vollständige Umsetzung der Bankenunion erfordert nicht nur die Umsetzung der BRRD-Richtlinie in nationales Recht, sondern auch die Ratifizierung der zwischenstaatliche Vereinbarung (IGA) für den einheitlichen Abwicklungsfonds. Leider sind wir noch weit davon entfernt. In vielen Mitgliedstaaten verzögert sich die Ratifizierung über die zwischenstaatliche Vereinbarung. Im Einklang mit Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens, muss die Ratifizierungsurkunde beim Sekretariat des Rates bis zum 30. November 2015 hinterlegt werden. Die Kommission hat in einem Schreiben an alle Mitgliedstaaten im Januar deutlich gemacht, wie wichtig die rasche Ratifizierung ist. Die Ratifizierung des Übereinkommens ist für die Anwendbarkeit vieler zentraler Bestimmungen der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus von großer Bedeutung. Bislang haben nur vier Mitgliedstaaten das IGA ratifiziert und ihre Ratifikationsurkunden beim Rat hinterlegt: Lettland, die Slowakei, Frankreich und Finnland. Nach unserem Verständnis hat die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen ratifiziert, aber die Ratifizierung noch nicht dem Sekretariat des Rates übermittelt. All dies ist wichtig, da weitere Verzögerungen hinsichtlich der zwischenstaatlichen Vereinbarung die Glaubwürdigkeit der Bankenunion in Frage stellen könnten.

Darüber hinaus sind weitere Schritte erforderlich, um auch die Glaubwürdigkeit des einheitlichen Abwicklungsfonds zu stärken. Hierbei denken wir insbesondere an die Frage der Brückenfinanzierung während der Aufbauphase. Die Mitgliedstaaten prüfen derzeit im Wirtschafts- und Finanzausschuss und in einer eigene Task Force verschiedene Alternativen der Kreditaufnahme durch den Fonds. Die Kommission beteiligt sich an den laufenden Diskussionen, um die bestmögliche Lösung zu finden, um die Integrität des Binnenmarktes sicherzustellen und die negative Rückkopplung zwischen Banken- und Staatsverschuldung zu durchbrechen.

Zum letzten Punkt, der Frage der Anwendung des „Bail-in“-Instrumente und dem deutschen Vorschlag über die Unterordnung bestimmter Verbindlichkeiten von Banken in der Rangfolge der Gläubiger: Die Kommission verfolgt dieses Gesetzgebungsverfahren aufmerksam und hatte es zum Gegenstand der Sitzung ihrer Expertengruppe für Bankenwesen, Zahlungsverkehr und Versicherungswesen am den 17. Juni gemacht. An dieser Sitzung

nahmen außer den Mitgliedstaaten auch der SRB, die EBA und die EZB teil. In der Sitzung wurde der Vorschlag Deutschlands erläutert und diskutiert. Eine Reihe von Teilnehmern äußerte Bedenken über potenzielle Auswirkungen des Vorschlages, insbesondere bezüglich folgender Punkte: Die verschiedenen Refinanzierungsmodelle und Bilanzstrukturen der Banken in der Europäischen Union, die Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Anwendung der Regelungen bei grenzüberschreitende Abwicklungsmaßnahmen sowie Fragen im Zusammenhang mit den Grundrechten. Die Auswirkungen auf die Hinterlegungsfähigkeit bei der Zentralbank und die Umsetzung der BRRD wurden ebenfalls erörtert. Die Expertengruppe ersuchte die Kommission, eine Folgenabschätzung vorzunehmen und die Koordinierung der Thematik auf EU-Ebene fortzusetzen. Daher ist ein gemeinsames Projektteam unter Leitung der Kommission und unter Beteiligung der EBA, des SRB und der EZB eingerichtet worden. Das Team analysiert die Auswirkungen der verschiedenen Formen der Nachrangigkeit (gesetzlicher, vertraglicher Rangrücktritt und verbindliche strukturelle Nachrangigkeit) im Vergleich zu den Alternativen (keine obligatorischen Unterordnung, wie in der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten derzeit vorgesehen). Die Studie soll der Expertengruppe nach dem Sommer zur Diskussion vorgelegt werden. Es ist derzeit nicht beabsichtigt, einen Gesetzgebungsvorschlag auf europäischer Ebene zu erarbeiten. Wir bleiben jedoch sehr daran interessiert, die Auswirkungen des deutschen Vorschlags besser zu verstehen.