

BaFin | Postfach 12 53 | 53002 Bonn

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

26.06.2015
GZ: R-FR 2320-2015/0001 (Bitte stets angeben)
2015/1010302

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Bankenabwicklungsrechts an den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die europäischen Vorgaben zur Bankenabgabe (Abwicklungsmechanismusgesetz – AbwMechG); BT-Drucks. 18/5009

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, zum Entwurf des Abwicklungsmechanismusgesetzes Stellung nehmen zu können.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist durchweg zu begrüßen. Deutschland schafft damit einen effektiven gesetzlichen Rahmen, in dem die EU-Verordnung zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (SRM-Verordnung) wirken kann. Zuvor wurde bereits frühzeitig die EU-Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD) durch das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) umgesetzt. Deutschland unterstreicht damit seine führende Rolle im Bereich der Sanierungsplanung und Abwicklung von Instituten, wie auch bei anderen aufsichtsrechtlichen Standards, z. B. im Bereich des Risikomanagements.

Die Regelungen dieses Gesetzentwurfes werden mit dazu beitragen, den Bankensektor weiter zu stärken und die Finanzmarktstabilität zu sichern.

Die nachfolgenden Regelungsbereiche des Gesetzentwurfes sind in diesem Zusammenhang als besonders wichtig hervorzuheben:

Bankenaufsicht

Hausanschrift:
Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht
Graurheindorfer Str. 108
53117 Bonn | Germany

Kontakt:
Herr Buscher
Gruppe R
Fon +49 (0)2 28 41 08-0

www.bafin.de

Zentrale:
Fon +49 (0)2 28 41 08-0
Fax +49 (0)2 28 41 08-1550

Dienstsitze:
53117 Bonn
Graurheindorfer Str. 108

53175 Bonn
Dreizehnmorgenweg 13-15
Dreizehnmorgenweg 44-48

60439 Frankfurt
Marie-Curie-Str. 24-28

Seite 2 | 6

I. Rechtsverordnungsermächtigung in § 21a SAG (Sanierungsplanung)

Die Rechtsverordnungsermächtigung in § 21a SAG bezieht sich auf inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Sanierungspläne der Institute. Sie wird eine entscheidende Grundlage dafür bieten, die in Deutschland geltenden hohen Standards bei der Ausgestaltung der Sanierungspläne der Institute auf eine stabile rechtliche Grundlage zu stellen. Sanierungspläne werden von Instituten erstellt und dienen der Vorbereitung auf einen Krisenfall. Im Sanierungsplan hat das Institut darzulegen, mit welchen Maßnahmen die finanzielle Stabilität gesichert oder wiederhergestellt werden kann, falls sich seine Finanzlage wesentlich verschlechtert.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung von Sanierungsplänen für potenziell systemgefährdende Institute besteht in Deutschland seit 2013. Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene SAG setzt die Vorgaben der BRRD um und erweitert die Pflicht zur Erstellung von Sanierungsplänen auf alle Institute. Vorgaben für den Inhalt von Sanierungsplänen ergeben sich daneben aus Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu Szenarien und Indikatoren in Sanierungsplänen und aus einem Technischen Regulierungsstandard, den die Europäische Kommission voraussichtlich Ende 2015 erlassen wird. Bisher waren inhaltliche Anforderungen an Sanierungspläne in einem Rundschreiben enthalten, das im April 2014 veröffentlicht wurde. Aufgrund der neuen Vorgaben der EBA ist dieses Rundschreiben im Hinblick auf die Anforderungen an Sanierungspläne nicht mehr aktuell.

Die in § 21a Abs. 1 SAG enthaltene Verordnungsermächtigung dient insbesondere der nationalen Umsetzung der Leitlinien der EBA zu Szenarien und zu Indikatoren in Sanierungsplänen in deutsches Recht. Daneben wird die Verordnung auch eine Beschreibung des Inhalts von vereinfachten Anforderungen für Sanierungspläne enthalten. Diese vereinfachten Anforderungen beruhen darauf, dass nach dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz – entsprechend der Vorgabe in der BRRD – die Möglichkeit besteht, nicht potenziell systemrelevanten Instituten Erleichterungen für die Sanierungsplanung zu gewähren.

Gemäß § 20 des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes kann die Aufsichtsbehörde Institute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören, von der Pflicht zur Erstellung eines Sanierungsplans befreien. In diesem Fall hat das institutsbezogene Sicherungssystem den Sanierungsplan zu erstellen. Die Verordnungsermächtigung bezieht sich in diesem Zusammenhang sowohl auf die Antragsvoraussetzungen als auch auf Anforderungen an den Inhalt eines solchen Sanierungsplans.

Seite 3 | 6

Somit ermöglicht die Verordnungsermächtigung die übersichtliche Zusammenfassung aller Anforderungen an Sanierungspläne. Eine Rechtsverordnung stellt im Vergleich zu einem Rundschreiben eine verbesserte rechtliche Grundlage dar, die unmittelbar für Verwaltungsakte herangezogen werden kann. Die Rechtsverordnung ermöglicht die Beibehaltung der bisherigen hohen Standards der Verwaltungspraxis ebenso wie die angemessene Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Bankensektors.

Österreich hat bereits im Februar 2015 eine Rechtsverordnung zum Inhalt von erleichterten Anforderungen an Sanierungspläne erlassen. In Belgien sind entsprechende Vorgaben im Juni 2015 in Kraft getreten. Andere Länder, sowohl SSM-Staaten als auch Nicht-SSM-Staaten, planen im Laufe des Jahres ebenfalls den Erlass von Vorgaben für vereinfachte Anforderungen an Sanierungspläne.

II. Rechtsverordnungsermächtigung in §§ 25a und 25b KWG (Risikomanagement)

Der Vorschlag, das Kreditwesengesetz (KWG) um eine Rechtsverordnungsermächtigung zu den inhaltlichen Anforderungen der §§ 25a Abs. 1 Satz 3 und 25b KWG zu ergänzen, trägt dem Umstand Rechnung, dass eine verbesserte rechtliche Grundlage für Anforderungen an das Risikomanagement die Durchschlagskraft der Aufsicht in diesen wichtigen regulatorischen Feld deutlich erhöht und unmittelbar für aufsichtliche Maßnahmen herangezogen werden kann.

§ 25a Abs. 1 KWG enthält derzeit neben dem allgemeinen Grundsatz, dass ein Institut über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation verfügen muss, die die Einhaltung der vom Institut zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten gewährleistet, lediglich einige Grundelemente des Risikomanagements von Instituten. Die nähere Konkretisierung dieser gesetzlichen Anforderungen, mittels derer auch viele internationale Vorgaben zu diesen Themengebieten umgesetzt wurden, erfolgt bislang durch die Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Kreditinstituten (MaRisk (BA)). Die MaRisk haben als Rundschreiben jedoch keinen Rechtsnormcharakter und stellen damit kein materielles Recht dar. Sie können daher direkt weder als Grundlage für Verwaltungsakte noch für die Verhängung von Bußgeldern herangezogen werden. Gleiches gilt für die Anforderungen des § 25b KWG (Auslagerungen), die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation und insbesondere des Risikomanagements von Instituten stehen.

Auch vor dem Hintergrund der kürzlich erweiterten aufsichtlichen Eingriffsrechte, namentlich in § 10 Abs. 3 und § 45b KWG, erscheint es erforderlich und angemessen, die Möglichkeit zu eröffnen, die zur Begründung derartiger Sanktionen dienenden Regelungen auf die Basis

Seite 4 | 6

einer Rechtsverordnung zu stellen. Bisher ist die Aufsicht gehalten, über die Nichtbeachtung einzelner Anforderungen der genannten Verwaltungsvorschriften einen entsprechenden Gesetzesverstoß herzuleiten, was sich im Einzelfall als schwierig, zumindest aber als langwierig erweisen kann, was die rechtskräftige Durchsetzung angeht. Dies gilt gerade bei Mängeln, die unter Risikogesichtspunkten umgehend abzustellen sind. Über eine Verordnung ließen sich identifizierte Mängel direkter und zielgerichteter adressieren und abstellen; dies würde das aufsichtliche Handeln effektiver gestalten. Die verbesserte rechtliche Durchsetzbarkeit käme im Übrigen auch der EZB im Rahmen ihrer direkten SSM-Aufsicht zugute.

Die Verordnung wird so ausgestaltet sein, dass sich sowohl die internationalen Vorgaben für große Banken wiederfinden werden als auch den Spezifika kleiner Häuser Rechnung getragen wird. Damit wird die insoweit bewährte Praxis der deutschen Aufsicht weitergeführt und dem bewährten und nach rechtstaatlichen Prinzipien erforderlichen Proportionalitätsprinzip Rechnung getragen. Besorgnisse, dieses für die Umsetzung in den Instituten essentiellen Prinzips könnten sich nicht ausreichend in einer Verordnung widerspiegeln, sind unbegründet. Das Proportionalitätsprinzip ist bereits im KWG eindeutig gesetzlich verankert (§ 25a Abs. 1 Satz 4 KWG) und kann daher nicht durch eine Rechtsverordnung außer Kraft gesetzt werden. Im Übrigen bleibt das Proportionalitätsprinzip angesichts des heterogenen Bankensektors ein wichtiger Grundsatz des Bankaufsichtsrechts, der auch bei einer Rechtsverordnung zur Anwendung kommt.

Schließlich ist eine Rechtsverordnungsermächtigung auch im neuen Aufsichtssystem SSM erforderlich, bei dem die EZB gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden die Aufsicht über die Institute ausübt. Vorgaben zum Risikomanagement, wie sie Gegenstand der zukünftigen Rechtsverordnung sein sollen und aktuell in den MaRisk (BA) enthalten sind, finden sich in den Artikeln 73 bis 87 der CRD. Diese sind von den einzelnen Mitgliedstaaten umzusetzen. Den Mitgliedstaaten obliegt auch die Entscheidung, welchen Rechtscharakter diese Vorgaben erhalten (z. B. Gesetz oder Rechtsverordnung). Die Rechtsetzungskompetenzen sind hier auch auf europäischer Ebene deutlich verteilt. Diese liegt auf europäischer Ebene neben der Europäischen Kommission bei der EBA, deren Vorgaben/Leitlinien wiederum von den einzelnen Mitgliedstaaten zu beachten und umzusetzen sind, nicht aber von der EZB für die SSM-angeschlossenen Mitgliedstaaten. Insoweit wird mit einer Rechtsverordnung die EZB im Grunde erst in den Stand versetzt, nationale Rechtsvorschriften so anzuwenden, wie es der nationalen Umsetzung entspricht. Die EZB kann im Übrigen im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur geplanten Verordnung inhaltliche Vorschläge einbringen. Dies ist durch Art. 2 Absatz 1 der Ratsentscheidung (98/415/EG) in Verbindung mit Art. 127 Absatz 4 AEUV sichergestellt.

Seite 5 | 6

Vorteil der geplanten Rechtsverordnung ist ferner, dass sie weiterhin für sämtliche Institute gilt. Außerdem kann dem Risiko eines Auseinanderlaufens der Anforderungen aus § 25a KWG vorgebaut werden, der für sämtliche deutschen Institute gilt. Die neue Verordnung soll, ebenso wie bisher die MaRisk (BA), für sämtliche Institute in Deutschland gelten und damit gerade verhindern, dass – unbeschadet des gesetzlich verankerten Proportionalitätsprinzips – gänzlich unterschiedliche (Mindest-)Anforderungen an deutsche bedeutende Institute (Significant Institutions - SI) im Sinne des Artikels 6 Abs. 4 SSM-Verordnung und LSI gestellt und die Kontinuität aufsichtlicher Anforderungen in Deutschland in Frage gestellt werden. Mit einer für alle Institute geltenden Rechtsverordnung ist dagegen sichergestellt, dass vergleichbare Aufsichtsstandards gelten; das in der CRD IV angelegte Prinzip der gleichen Wettbewerbsbedingungen bliebe damit gewahrt.

Bereits heute ist zu beobachten, dass verschiedene Rechtsvorschriften zu dem Thema in den Mitgliedstaaten erlassen wurden. So existieren in anderen Ländern – hier seien beispielhaft Frankreich, Österreich, Italien, Spanien und Belgien genannt – Anforderungen an das Risikomanagement in Form verbindlicher Rechtsvorschriften.

Im Übrigen sollte bei der konkreten Ausgestaltung der Rechtsverordnung das Anforderungsniveau des grundsätzlich bewährten Konzepts der MaRisk (BA) beibehalten werden. Das ist bereits Grundlage des aufsichtlichen Handelns in den jeweiligen Joint Supervisory Teams.

Die Rechtsverordnungsermächtigungen in §§ 25a und 25b KWG sind daher ein wichtiger Beitrag für eine bessere und verbindlichere Vorgabe von Rahmenbedingungen in einem Bereich der für die Institute und die Aufsicht gleichermaßen hohe Bedeutung genießt. Sie erlaubt, zukünftig die gewünschte aufsichtliche Durchschlagskraft – auch im Rahmen des SSM – zu entfalten. Weder das gesetzlich verankerte Proportionalitätsprinzip noch die einheitliche Vorgehensweise der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden beim SSM werden dadurch negativ berührt. Vielmehr wird das aufsichtliche Handeln der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden im Rahmen des SSM auf eine belastbare, verbindliche Grundlage gestellt und damit auch die Durchsetzungsfähigkeit der EZB insgesamt verbessert.

III. § 46f Abs. 5 - 8 KWG (gesetzlicher Nachrang von bestimmten Schuldtiteln)

Der Gesetzentwurf zum gesetzlichen Nachrang von bestimmten Schuldtiteln beruht auf einem Konzept der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und setzt national wie international neue Maßstäbe für eine effektive Anwendung des Bail-in-Instruments im Falle der Abwicklung eines Instituts. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass unstrukturierte und unbesicherte Inhaber-, Order- und Namensschuldverschreibungen

Seite 6 | 6

sowie unstrukturierte und unbesicherte Schuldscheindarlehen (zusammen „Geeignete Schuldtitel“) in der Insolvenz eines CRR-Instituts nachrangig gegenüber anderen Senior-Verbindlichkeiten, aber vorrangig vor Tier-2-Instrumenten sind.

Hintergrund ist, dass sich die Geeigneten Schuldtitel besonders gut für einen Bail-in eignen, weil ihre Umwandlung an einem Abwicklungswochenende in kurzer Zeit ohne große praktische Schwierigkeiten möglich ist und voraussichtlich geringe Ansteckungsrisiken birgt. Aus diesem Grund sind die Geeigneten Schuldtitel auch anrechnungsfähig für die Vorgaben der BRRD zu den Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL)

Für die Handlungsfähigkeit der Abwicklungsbehörde in der konkreten Abwicklungssituation ist aber problematisch, dass die Geeigneten Schuldtitel nach geltendem Recht in der Insolvenz gleichrangig zu allen anderen unbesicherten Verbindlichkeiten sind (Ausnahme: Einlagen von natürlichen Personen sowie kleinen und mittleren Unternehmen). Das No-Creditor-Worse-Off-Prinzip (NCWO) der BRRD verlangt, dass in der Abwicklung kein Gläubiger schlechter gestellt werden darf als in einem ordentlichen Insolvenzverfahren. Gegenwärtig ist es daher nicht möglich, in der Abwicklung eines CRR-Instituts Verbindlichkeiten aus Geeigneten Schuldtiteln vorrangig vor anderen, weniger gut geeigneten unbesicherten Verbindlichkeiten zur Verlustabsorption heranzuziehen, ohne Gefahr zu laufen, das NCWO-Prinzip zu verletzen.

Aus diesem Grund stellt der deutsche Gesetzesvorschlag die geeigneten Verbindlichkeiten in der Insolvenz eines Instituts nachrangig zu den weniger geeigneten Verbindlichkeiten.

IV. Verlängerung der Übergangsfristen in § 64s KWG

Die Europäische Kommission hat im Januar 2014 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union (BSR-VO-E) veröffentlicht. Die Verhandlungen über den Verordnungsvorschlag auf europäischer Ebene sind noch nicht abgeschlossen.

Um mögliche Doppelarbeiten zu vermeiden, rege ich an, die Übergangsfristen im KWG so zu verlängern, dass die Kreditinstitute nur die europäischen Trennbankenregeln der geplanten BSR-VO anzuwenden haben.

Mit freundlichen Grüßen



Raimund Röseler, Exekutivdirektor Bankenaufsicht