

Bundessparte Bank und Versicherung
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 320
1045 Wien
T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-272
E bsbv@wko.at
W <http://wko.at/bsbv>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Sacharbeiter
BSBV 53/Dr. Egger

Durchwahl
3137

Datum
26.4.2023

CMDI; Legislativvorschläge der Kommission zu Bankenabwicklung und Einlagensicherung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum Legislativvorschlag der Europäischen Kommission (EK) zu BRRD, DGSD und SRMR (sogen. CMDI-Vorschläge) dürfen wir folgende gemeinsame erste Position der gesamten österreichischen Kreditwirtschaft übermitteln:

1. Allgemeine Anmerkungen und wesentliche Anliegen

Die im Legislativentwurf der EK angeführte Zielsetzung der Förderung des Einlegerschutzes und des Erhalts des Vertrauens der Kunden unterstützen wir. Der seitens der EK vorgeschlagene Weg ist jedoch nicht der richtige.

Die Verabschiedung der Einlagensicherungsrichtlinie 2014/49/EU im Jahr 2014 war ein wichtiger Meilenstein für eine weitere Stärkung des Vertrauens in die Finanzmarktstabilität, etwa zur Verringerung des Risikos von Bank-Runs in der gesamten Union.

Zur Unterstützung und Absicherung der Sparer:innen und Einlagensicherungseinrichtungen wurde nicht zuletzt 2015 mit dem Art. 108 BRRD, in Österreich umgesetzt durch § 131 BaSAG und der darin vorgesehenen Vorrangigkeit im Konkursverfahren (Superpriority für die Einlagen und Einlagensicherungseinrichtungen, die im Fall der Insolvenz in die Rechte und Pflichten der gesicherten Einleger:innen eintreten), eine sinnvolle und nachvollziehbare Ausnahme geschaffen.

Mit dem nun vorliegenden EK-Vorschlag würden wesentliche Elemente der DGSD 2014 und der BRRD/SRMR geändert werden.

Durch die Pari-Passu-Stellung aller Einleger:innen würde sich etwa die Gefahr des Moral Hazard drastisch erhöhen.

Aus Sicht der österreichischen Kreditwirtschaft bestehen übereinstimmend folgende **prioritären Anliegen**:

- **Keine Abschaffung der Superpriority** (Abschaffung des 1. Ranges gedeckter Einlagen- bzw. Einlagensicherungseinrichtungen)
- Keine Bevorzugung der Abwicklung gegenüber der Insolvenz in der vorgeschlagenen Form iVm Erweiterung des Anwendungsbereichs Public Interest Assessment (PIA). Dh **Ablehnung der Ausdehnung des Abwicklungsregimes in der vorliegenden Form auf kleinere und mittlere Banken.**
- **Keine Ausweitung der Verwendung von Einlagensicherungsmitteln** im Rahmen einer Abwicklung (Wegfall der Höchstgrenze von 50 % der Zielausstattung)
- **Adäquate Behandlung von IPS**
- Erhöhung der SRB-Transparenz
- Ablehnung der vorgesehenen Ausweitung des Kreises geschützter Einleger:innen auch aus Gründen der Finanzmarktstabilität

In der Praxis hat sich das bestehende System der Einlagensicherung als wirksames Instrument zur Stärkung der Finanzmarktstabilität bewährt und das Kundenvertrauen auf europäischer und nationaler Ebene gestärkt.

Die vorgeschlagenen Änderungen der EK führen zu einer finanziellen **Schwächung der Sicherungseinrichtungen und auch ihrer Mitgliedsinstitute** durch

- geringere Rückflüsse aus der Masse von insolventen Banken,
- höhere Belastung bei Abwicklungen nach dem BaSAG durch Verschlechterung der Bedingungen im Rahmen des LCTs (Least Cost Test) und
- eine deutlich stärkere Belastung der Banken durch eine Ausweitung der Inanspruchnahme von Einlagensicherungsmitteln für Abwicklungszwecke.

Diese Änderungen ziehen auch **systemwidrige Konsequenzen** mit sich, da Einleger:innen mit Einlagen über EUR 100.000 durch die Aufhebung der Superpriority (Gläubigerbevorzugung) trotz eines ungenügenden Risikomanagements gegenüber Sparer:innen mit einem Guthaben unter EUR 100.000 bevorzugt werden.

Daher stellen die Vorschläge der EK weder einen höheren Schutz der Einleger:innen noch eine Verbesserung der Finanzmarktstabilität dar. Der Leitgedanke des vom europäischen Gesetzgeber konzipierten Rechtsrahmens zur Abwicklung von Banken lautet: 'Resolution is for the few, not the many'. Diesem Grundsatz zufolge sollen Abwicklungsinstrumente nur auf jene großen Institute angewendet werden, deren Abwicklung im öffentlichen Interesse liegt ("too big to fail"). Demgegenüber sollte die Mehrheit der Banken im Rahmen eines normalen Insolvenzverfahrens liquidiert werden. Diese grundsätzliche Entscheidung muss beibehalten werden.

Das in Österreich angewandte Insolvenzregime sowie die etablierten Sicherungseinrichtungen haben sich - wie auch die bisherigen Sicherungsfälle klar aufgezeigt haben - als funktionsfähig und vertrauenswürdig erwiesen und wesentlich zur Sicherung der Finanzstabilität beigetragen.

2. Detailanmerkungen

2.1. Geplante Aufhebung der Superpriority für gedeckte Einlagen

Die Vorschläge der EK würden einen allgemeinen Rang für alle Einlagen bedeuten.

Laut dem Entwurf würden die gedeckten Einlagen auf der gleichen Rangstufe stehen, wie

- Einlagen von über EUR 100.000 von Privaten und KMU
- Einlagen von Großunternehmen über EUR 100.000
- sowie auch von bisher ausgeschlossenen Einlagen von staatlichen Stellen.
- Dies hätte auch Auswirkungen auf den LCT.

Die Abschaffung der Superpriority würde das Risiko massiv erhöhen, dass in der Insolvenz Einlagensicherungseinrichtungen (DGS) - und damit die Sparer:innen - nicht mehr bedient werden können. Einleger:innen über EUR 100.000 mit dem erforderlichen Fachwissen sollten nicht in die gleiche Ranggruppe gesetzt werden, gerade weil diese höheren Beträge oftmals wegen höherer Zinsen eingelegt werden, wodurch auch ein höheres Risiko bekannt und in Kauf genommen wird.

Die **Abschaffung der „Superpriority“ für Einlagensicherungssysteme** und die erleichterte Möglichkeit der **Abrufbarkeit der Einlagensicherungsmittel bei Abwicklung** - insbesondere im Hinblick auf kleine und mittlere Banken mit Transfer-Abwicklungsstrategien - könnten auch die finanzielle Situation von Einlagensicherungssystemen destabilisieren. Die Superpriority ist ein wesentlicher Schutzmechanismus, um negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität zu vermeiden, insbesondere durch die Verhinderung von Ansteckungseffekten. Der Vorrang der Einlagensicherungssysteme in der Gläubigerhierarchie stellt daher einen wichtigen und soliden Schutz für die Gewährleistung von Ziel 2, der Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität, insbesondere durch die Verhinderung von Ansteckungseffekten, auch auf die Marktinfrastruktur und durch die Aufrechterhaltung der Marktdisziplin und Ziel 4, Schutz der Einleger:innen durch DGSD und von der ICSD abgedeckten Anleger:innen, dar.

Die Zusammenführung von gedeckten und erstattungsfähigen Einlagen von Sparer:innen mit Einlagen über EUR 100.000 im selben Rang würde auch bedeuten, dass Kreditinstitute diese Verbindlichkeiten nicht für ihre MREL-Kapazität nutzen könnten, was einen robusten Abwicklungsrahmen möglicherweise eher behindern als stärken würde (der SRB erkennt die MREL-Fähigkeit von Unternehmenseinlagen über 100.000 EUR bislang an, siehe SRB MREL Policy, Rn 113).

Für Mitgliedsbanken einer Sicherungseinrichtung ergeben sich zudem **erhebliche finanzielle Nachteile**, ohne dabei die Finanzmarktstabilität zu stärken.

Eine Gleichstellung der Ansprüche mit den übrigen Einlegern würde schließlich das eigentliche Ziel der Einlagensicherungsrichtlinie, den vorrangigen Schutz der „kleinen Sparer:innen“, in Frage stellen. Diese übrigen Einleger:innen könnten den Schuldner auswählen, während die Einlagensicherung verpflichtet ist einzuspringen.

2.2. Bevorzugung der Abwicklung gegenüber der Insolvenz

Das Argument, dass die Abwicklung kostengünstiger als die Insolvenz ist, ist weder empirisch noch wirtschaftlich dargelegt.

Das finanzielle Ergebnis aus der Verwertung/Übertragung von Vermögenswerten der Aktivseite der Bilanz des betroffenen Kreditinstituts hängt von zwei Tatbeständen ab:

- Verkehrswert der Aktiva und von der
- Verwertungsgeschwindigkeit.

Das Instrument der Insolvenz eines Kreditinstituts, welches nicht mehr den Ansprüchen des „Going Concern Prinzips“ entspricht, ist ein taugliches Mittel zur Marktbereinigung.

Die ordnungsgemäße und schnelle Abwicklung der Sicherungsfälle in den Jahren 2020 bis 2022 hat zudem bewiesen, dass die Einlagensicherung in Österreich ein wirksames und effizientes Instrument zur Stärkung der Finanzmarktstabilität ist.

Anpassung des Public Interest Assessment (PIA)

Die Anwendung des PIA (Public Interest Assessment) auch bei kleineren und mittelgroßen Banken iZm der Entscheidung, Abwicklung versus Insolvenz und damit Sicherungsfall, hätte folgende Konsequenzen:

- Wenn Insolvenzverfahren gegenüber der Abwicklung nur dann der Vorzug gegeben würde, wenn dadurch die Abwicklungsziele besser erreicht werden (statt wie bisher „in gleichem Maße“), würde es zukünftig im Wesentlichen nur noch Abwicklungen geben.
- Weiters ist beabsichtigt, die Abwicklung dem Insolvenzverfahren vorzuziehen, wenn das Insolvenzverfahren für das Einlagensicherungssystem teurer wäre (LCT).

Diese Änderungen hätten substantielle negative Auswirkungen auch auf die Banken:

- Durch den geplanten Entfall der Bestimmung „*Höchstbeitrag (50 % der jeweiligen Zielausstattung des Einlagensicherungsfonds) der Sicherungseinrichtung im Falle einer Abwicklung*“ wäre das finanzielle Risiko der Mitgliedsbanken praktisch unlimitiert.
- Die Durchführung des LCT würde auf Grund des ebenfalls geplanten Wegfalls der Superpriority wahrscheinlich stets zugunsten der Abwicklung ausgehen. Der von der Sicherungseinrichtung zu leistende Beitrag kann nicht von der Sicherungseinrichtung beeinflusst werden und wird mit großer Wahrscheinlichkeit von der Abwicklungsbehörde so gewählt, dass das Ergebnis des LCT stets zugunsten der Abwicklung ausfällt.
- Transfer-Tools sollten jedenfalls weiterhin (nur) für große Institute anwendbar bleiben. Die Praxis hat gezeigt, dass das Sale of Business Tool relevant ist und eher anwendbarer als Bail-in.

Zudem sehen wir die Ausdehnung der kritischen Funktionen auch auf die regionale Ebene als verfehlt an. Von regional tätigen Instituten ist eine Schockwirkung auf das Finanzsystem nicht zu erwarten. Umgekehrt muss verhindert werden, dass riskante Geschäftsmodelle zu rasch und leicht Mittel auftreiben können und zu stark und unkontrolliert wachsen. Im Übrigen sollten nicht lebensfähige Banken, die für den Finanzplatz keine Schockwirkung zeigen, weiterhin aus dem Markt genommen werden (Insolvenz, Liquidation). Wenn solche Banken nach dem

BRRD-Regime abgewickelt werden sollten, stellt sich die Frage nach der vernünftigen Vorgangsweise einer solchen Abwicklung. Für eine Spaltung in eine Good Bank und Bad Bank sind solche Institute zu klein. Als MREL haben diese aufgrund der mangelnden Kapitalmarktfähigkeit neben Eigenkapital nur noch Einlagen und stellen somit auch keinen sinnvollen Abwicklungsfall für ein Bail-in dar. Somit bliebe nur noch der Verkauf, für den sich lediglich Interessenten im lokalen Umfeld finden würden. Daher wäre auch aus Abwicklungssicht kein Business Case zu erkennen, der einen höheren Verwertungserfolg erzielen würde als im Einlagensicherungsfall.

2.3. Keine Ausweitung der Verwendung von Einlagensicherungsmitteln im Rahmen einer Abwicklung (Wegfall der Höchstgrenze von 50 % der Zielausstattung)

Aktuell (Art 109 Abs 5 zweiter UA BRRD) darf die Haftung eines Einlagensicherungssystems bei dessen Inanspruchnahme für Abwicklungszwecke nicht über den Betrag hinausgehen, der 50 % seiner Zielausstattung gemäß Art 10 DGSD entspricht (somit höchstens 0,4 % der gedeckten Einlagen). Im EK-Vorschlag zur BRRD III wurde diese Haftungsgrenze gestrichen und die Inanspruchnahme eines nationalen Einlagensicherungsfonds für Abwicklungszwecke soll bis zu jenem Betrag reichen, der im Falle einer Insolvenz zu leisten wäre (somit bis zu 0,8 % der gedeckten Einlagen).

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die **Festlegung der Eurogruppe vom 16.6.2022**, dass Arbeiten an einer gemeinsamen Einlagensicherung bis auf weiteres nicht weiterverfolgt werden (worauf die Vorschläge der Kommission im Ergebnis aber hinauslaufen). Der vorgeschlagene Zugriff des SRB auf die nationalen Einlagensicherungssysteme steht folglich nicht im Einklang mit der Festlegung der Eurogruppe vom 16.6.2022.

Die vorgeschlagene Ausweitung der Verwendung von Einlagensicherungsmitteln im Rahmen einer Abwicklung (Durchgriffsrecht ohne Mitsprache der Einlagensicherung) fördert Moral Hazard, zumal Kreditinstitute nun darauf vertrauen könnten, dass im Falle einer Abwicklung ohnedies umfangreiche Mittel aus dem Einlagensicherungstopf herangezogen werden. Dies führt letztlich zu weniger Einlegerschutz. Die Maßnahme würde zu einer Verunsicherung der Kunden führen, die auf bewährte, bestehende Einlagensicherungssysteme vertrauen. Durch das Heranziehen der Einlagensicherung bei Abwicklungsfällen würden dem Einlagensicherungsfonds immer wieder Mittel entzogen und das Vertrauen in den Schutz der Einlagen würde geschwächt (Stichwort Bank-Run in der Abwicklung). Damit wäre das Gegenteil von dem erreicht, was die EU-Kommission als Zielsetzung postuliert.

Es wird zudem abgelehnt, dass DGS-Systeme für das Delta zur Erreichung der 8 % TLOF herangezogen werden können, um die Mittel des Abwicklungsfonds heranziehen zu können. Die Fondsmittel können nämlich unter bestimmten Umständen auch für den Bail-In verwendet werden, mit der Konsequenz, dass für diese Fondsmittel kein Rückforderungsanspruch besteht, mit etwaigen Ansteckungswirkungen auf die Institute.

Keinesfalls darf es durch Änderungen am Abwicklungsregime und den vorgesehenen erhöhten Zugriff auf Einlagensicherungsmittel dazu kommen, dass für die betroffenen Institute noch höhere MREL- und Puffer-Erfordernisse gelten werden.

2.4. Behandlung von IPS

Den Ausgangspunkt für die Kommission zur Überarbeitung des CMDI-Rahmenwerks im Zusammenhang mit der Behandlung von institutsbezogenen Sicherungssystemen (IPS) stellt das **Statement der Eurogruppe vom 16.6,2022** dar. Dieses führt dazu explizit wie folgt aus: *„... the improved CMDI framework will take due account of the specificities in the national banking sectors, including by preserving a functioning framework for institutional protection schemes to implement preventive measures.“*

Die Zulassung von IPS unterliegt umfassenden Voraussetzungen auf Basis der Kriterien des Art 113 Abs 7 CRR. Gleiches gilt für eine Genehmigung eines IPS auch als nationale Einlagensicherungseinrichtung auf Grundlage der Art 113 Abs 7 iVm Art 4 Abs 2 DGSD. Als IPS anerkannte DGS erfüllen damit höchste regulatorische Standards. Im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des IPS sind preventive measures einem IPS aufgrund dessen Frühwarnsystemen in ihrer Funktionsweise immanent.

Der Status quo des Art. 11 Abs. 3 DGSD sollte daher aufrechterhalten werden.

Zusätzlich müssen klarere MREL-Waiverbestimmungen für kleine und nicht komplexe IPS-Mitglieder (Duplizierung der Sicherheitsmaßnahmen) vorgesehen werden.

2.5. Einlagen von staatlichen/öffentlichen Stellen

Unverständlich bleibt auch die von der Kommission vorgeschlagene Einbeziehung von Einlagen von staatlichen Stellen in die Einlagensicherung (Streichung der lit. j in Art 5 Abs. 1 DGSD). Die von der EK in Erwägungsgrund 5 angeführte Begründung, wonach die meisten staatlichen Stellen nicht als professionelle Anleger betrachtet werden könnten, überzeugt nicht. Aus gutem Grund sind „nur“ Einlagen bis zu EUR 100.000 geschützt. Die Einlagensicherungssysteme sollten nicht auch noch den Staat in ihren Schutzbereich einbeziehen müssen. Art. 5 Abs. 1 lit. j DGSD ist daher in seiner derzeitigen Form beizubehalten.

Anstelle einer Streichung der Ausnahme für staatliche Stellen plädieren wir für eine exaktere Definition der staatlichen Stelle.

2.6. SRB-Transparenz erhöhen

Die Transparenz des SRB wurde nicht verändert. Abwicklungspläne werden vom SRB erstellt. Die Kommunikation dieser Pläne sowie der zugrunde liegenden Einschätzungen werden jedoch nicht mit den Banken geteilt. Es muss sichergestellt werden, dass das (Abwicklungs-)Institut unverzüglich und ausreichend über seinen Abwicklungsplan informiert wird. Darüber hinaus sollte der Abwicklungsplan die Unterscheidung zwischen Abwicklungs- und Liquidations-(Insolvenz-)Instituten innerhalb der Abwicklungsgruppe mit der entsprechenden und nachvollziehbaren Begründung der Klassifizierung darstellen. Außerdem muss die Nachvollziehbarkeit der MREL-Entscheidungen verbessert werden. Derzeit ist es für MPE-Banken fast unmöglich, ihre MREL-Ziele zuverlässig zu antizipieren und zu prognostizieren. Dies wirkt sich negativ auf die MREL-Planung und die Investorenkommunikation aus.

2.7. Art. 10 DGSD

Positiv ist die Änderung in Art. 10 DGSD (Finanzierung von Einlagensicherungssystemen), da sie für die Einlagensicherungssysteme mehr Flexibilität bei der Mittelverwendung schafft.

Insgesamt kann den EK-Vorschlägen nicht nähergetreten werden, insbesondere, weil sie sich negativ auf die Finanzmarktstabilität (u.a. finanzielle Mehrbelastung der Mitgliedsinstitute) und die Einlagensicherungseinrichtungen auswirken. Es sind im Wesentlichen keine positiven Effekte aus den vorliegenden Vorschlägen der Kommission erkennbar, weder hinsichtlich eines höheren Schutzes der Einleger:innen noch aus Gründen der Finanzmarktstabilität.

Wir ersuchen Sie um Berücksichtigung unserer Ausführungen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Bundessparte Bank und Versicherung

Willi Cernko
Obmann

Franz Rudorfer
Geschäftsführer