



Martin Götz

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU (BRRD-Umsetzungsgesetz)

Policy Letter No. 31

SAFE | Sustainable Architecture for Finance in Europe

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University
Grüneburgplatz 1 | 60323 Frankfurt am Main

Tel. +49 69 798 33684 | Fax +49 69 798 33910
policy_center@safe.uni-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU (BRRD-Umsetzungsgesetz) der Bundesregierung vom 22.09.2014

Zusammenfassung:

- Durch die zügige Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU („BRRD-Umsetzungsgesetz“) wird die Selbstregulierung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen weiter gestärkt und das aufsichtsrechtliche Instrumentarium um marktorientierte Mechanismen ausgebaut.
- Es ist zu erwarten, dass das Umsetzungsgesetz die Finanzstabilität in Deutschland fördert.
- Positiv ist insbesondere die Ausgestaltung der Möglichkeit einer verpflichtenden Gläubigerbeteiligung („Bail-in“) im Rahmen der Abwicklung, da der Bail-in nicht nur Fragen der Privathaftung im Abwicklungsfall klärt, sondern auch gute Anreize zur Selbstregulierung von Kreditinstituten setzt.
- Der Verzicht auf die Umsetzung der in der Abwicklungsrichtlinie enthaltenen staatlichen Stabilisierungsmöglichkeiten ist positiv und ein wichtiger Baustein zur Förderung der Selbstregulierung von Finanzinstituten.
- Eine Risikoadjustierung der Bankenabgabe ist unerlässlich und an gegebener Stelle zu klären.
- Die Verlängerung der Laufzeit des Finanzmarktstabilisierungsfonds erachte ich als problematisch, da die explizite Möglichkeit einer staatlichen Hilfe dem Anreiz zur Selbstregulierung von Finanzinstituten entgegensteht.

Allgemeine Anmerkung:

Die zügige Bereitstellung von staatlichen Finanzmitteln und Garantien während der Finanzkrise erlaubte ein schnelles Reagieren auf Probleme im Finanzsektor. Der Ausfall von korrigierenden Marktmechanismen vor und während der Finanzkrise hat eine Übernahme von finanziellem Risiko durch den Staat erfordert und in den letzten Jahren eine verstärkte Präsenz des Staates im deutschen Finanzsektor mit sich gebracht. Da mit der Richtlinie 2014/59/EU („BRRD-Richtlinie“) eine marktnähere Regulierung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen erreicht wird, ist die schnelle und weitreichende Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht zu begrüßen. Es ist einerseits zu erwarten, dass die Stärkung der Aufsicht durch neue Instrumente eine effizientere Überwachung von Kreditinstituten erlaubt, andererseits schafft die Einführung eines harmonisierten Abwicklungsprozesses mit möglicher Gläubigerbeteiligung Vertrauen und bietet Gelegenheit, derzeit schwächer ausgebildete Marktmechanismen zur Selbstregulierung im Finanzsektor zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist auch positiv zu bewerten, dass die in der Abwicklungsrichtlinie enthaltenen staatlichen Stabilisierungsmöglichkeiten (Artikel 56 bis 58 BRRD-Richtlinie) nicht in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Verpflichtung von Kreditinstituten, Sanierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen und zu pflegen, schafft Vertrauen, da die Abwicklungspläne die Organisation von Kreditinstituten im Krisenfall regeln und dadurch eine Weiterführung erleichtern. Des Weiteren bietet die Anordnung der Umsetzung einzelner oder mehrerer Optionen des Sanierungsplans von Seiten der Aufsichtsbehörde ein Instrument, um gezielt und frühzeitig auf potenzielle Probleme bei Kreditinstituten zu reagieren. Die Erweiterung des bestehenden Aufsichtsinstrumentariums um zusätzliche Befugnisse, wie z.B. die Überführung eines abzuwickelnden Instituts in ein Brückeninstitut, und die Bestimmungen zur Gläubigerbeteiligung („Bail-in“) im Abwicklungsfall sind besonders wertvoll. Die Ausgestaltung der Haftungskaskade stellt im Fall des Bail-in sicher, dass weitere Gläubiger zur Abwicklungsfinanzierung herangezogen werden können. Da diese Anlegergruppen nun nicht mehr durch die Bereitstellung von Staatsgarantien vor einem möglichen Verlust verschont bleiben werden, schafft diese Grundlage auch entsprechende Anreize zur Selbstregulierung eines Kreditinstituts durch die Gläubiger. Dies wirkt sich ebenfalls positiv auf die Stabilität eines Kreditinstituts aus und trägt somit zur allgemeinen Finanzstabilität in Deutschland bei.

Zusammenfassend stellt die Umsetzung der BRRD-Richtlinie eine konsequente und marktnahe Weiterentwicklung der Regulierungsmechanismen zur Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen dar.

Einzelanmerkungen:

Damit die Voraussetzungen für eine größere Selbstregulierung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen durch eine aktive Marktbeteiligung gegeben sind, bedarf es allerdings weiterer Reformschritte. Zwei Punkte werden im Folgenden näher ins Auge gefasst: Zum einen sollte die Höhe der zu leistenden Bankenabgabe risikoadjustiert bemessen werden, um adäquate Anreizmechanismen für Kreditinstitute zu setzen und somit die Finanzstabilität in Deutschland langfristig zu fördern. Zum anderen müssen Rahmenbedingungen für Anteilseigner und Anleger geschaffen bzw. wiederhergestellt werden, so dass sich diese an einer marktgerechten Überwachung und Selbstregulierung von Kreditinstituten beteiligen.

a) Risikoadjustierte Bankenabgabe

Die Erhebung des Jahresbeitrags für den Restrukturierungsfonds über die Bankenabgabe erfolgt mittels der proportionalen Beteiligung aller Banken entsprechend ihrem Anteil an den nationalen Gesamtpassiva. Um allerdings neben einer marktgerechteren Verteilung der Kosten auf mehrere Banken auch die Lenkungsfunction der Bankenabgabe zur Risikoverringung bei bestimmten Kreditinstituten zu erreichen, ist eine Risikoadjustierung der Beiträge unerlässlich. Artikel 103 Absatz 7 BRRD-Richtlinie nennt hierbei diverse Punkte, die bei einer Risikoanpassung der Bankenabgabe berücksichtigt werden sollten. Während die differenzierte Risikoanpassung der Bankenabgabe an künftiger Stelle vorgenommen wird, ist bereits hier anzumerken, dass bei der Risikoadjustierung der Bankenabgabe nicht nur auf die Institutsgröße geachtet werden sollte. Obwohl die Größe eines Kreditinstituts eng mit der Finanzstabilität eines Landes verknüpft ist, sind für eine differenziertere Betrachtungsweise weitere Punkte, wie z.B. die Ersetzbarkeit des Instituts im Krisenfall, die Vernetzung mit anderen Marktteilnehmern und –märkten, etc. heranzuziehen. Durch die Identifikation von Parametern, welche die Bedeutung von bestimmten Finanzinstituten für das Funktionieren des Finanzsektors zum Ausdruck bringen, wird es möglich sein, den Einfluss verschiedener Institute auf die Finanzstabilität besser zu ermitteln und mit einer Bankenabgabe zu belegen. Wenn dies gelingt, wird sich auch der Beitrag einzelner Institute zur Destabilisierung des Finanzsystems frühzeitig erkennen und verringern lassen.

b) Verlängerung der Laufzeit des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin)

Aufgrund bestehender Unsicherheiten hinsichtlich der Risikopositionen von Finanzinstituten im Jahr 2012 war eine Verlängerung der Laufzeit des SoFFin zum Jahresende 2014 angebracht. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der BRRD-Richtlinie und der Entwicklungen im deutschen Finanzsektor in den letzten zwei Jahren stehe ich der Verlängerung des SoFFin bis zum Jahresende 2015 kritisch gegenüber. Dies begründet sich wie folgt:

Die vergangenen Jahre waren gekennzeichnet von gravierenden Veränderungen in der Regulierung und Aufsicht von Finanzinstituten in Deutschland und Europa. Die Schaffung neuer Institutionen und die Bereitstellung von weiteren Informationen über Kreditinstitute seitens der Aufsicht haben zu einer größeren Transparenz von Finanzinstituten beigetragen. Die mehrmalige Durchführung von Stresstests durch die EBA, die Veröffentlichung von Ergebnissen und detaillierten Bilanzpositionen haben die Informationslage von Marktteilnehmern wesentlich verbessert. Dies erlaubt Anteilseignern und anderen Anspruchsberechtigten neue Informationen besser einzuordnen und darauf differenzierter zu reagieren. Damit trägt die bessere Informationslage zu einer gesteigerten Selbstregulierung von Finanzinstituten bei. Diese höhere Transparenz und das verbesserte Verständnis der Risikopositionen einzelner Kreditinstitute waren vor zwei Jahren noch nicht gegeben.

Die Existenz des SoFFin und die damit verbundene Möglichkeit gegebenenfalls Garantien oder Rekapitalisierungsmaßnahmen vorzunehmen, wirkt sich negativ auf die Marktdisziplin aus. Es ist zu befürchten, dass sich durch die Möglichkeit eines staatlichen Eingriffs wünschenswerte Marktmechanismen, die zum Zweck der Selbstregulierung von Instituten auf neue Informationen (z.B. Ergebnisse des AQR und des Stresstests der EZB) reagieren, nicht vollständig entfalten werden. Im schlimmsten Fall würde dies bedeuten, dass positive und erwünschte Selbstregulierungsprozesse ausbleiben, da die Möglichkeiten von Garantien oder Rekapitalisierungsmaßnahmen durch den SoFFin rechtlich gegeben sind.

Durch die Umsetzung der BRRD-Richtlinie wird zudem nun auch die Möglichkeit einer verpflichtenden Gläubigerbeteiligung im Zuge der Abwicklung einer Bank geschaffen. Dieses neue Instrument bietet eine weitere Möglichkeit, um im Krisenfall Kapital bereitzustellen. Dementsprechend wird mit der Umsetzung der BRRD-Richtlinie ein weiterer Weg der Kapitalbeschaffung für betroffene Institute erschlossen, welchem nicht durch die Aussicht einer etablierten Staatsfinanzierung mithilfe des SoFFin vorgegriffen werden sollte.