

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.10.2009  
SEK(2009) 1390 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitdokument zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN  
EUROPÄISCHEN GERICHTSHOF UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK**

**Ein EU-Rahmen für grenzübergreifendes Krisenmanagement im Bankensektor**

{KOM(2009) 561 endgültig}  
{SEK(2009) 1389}  
{SEK(2009) 1407}

## 1. WORIN BESTEHT DAS PROBLEM, WER IST AM STÄRKSTEN BETROFFEN, WARUM IST EINE ÖFFENTLICHE INTERVENTION ERFORDERLICH?

Im Verlauf dieser Finanzkrise wurde die Fähigkeit der Behörden in Bezug auf innerstaatliches als auch grenzübergreifendes Krisenmanagement einer harten Prüfung unterzogen. Die EU-Finanzmärkte sind mittlerweile so stark integriert, dass die Auswirkungen der in einem Mitgliedstaat auftretenden Probleme auf Kreditinstitute nicht immer begrenzt und isoliert werden und innerstaatliche Erschütterungen rasch auf Unternehmen und Märkte in anderen Mitgliedstaaten übergreifen können.

Während der Betrieb von grenzübergreifend tätigen Banken stark integriert worden ist (mit dem Ergebnis, dass Geschäftsfelder und interne Dienste eng miteinander verflochten sind und nicht effektiv entlang der geografischen Grenzen von Mitgliedstaaten getrennt werden können), wird das Krisenmanagement der Banken weiterhin national betrieben. Daher werden beim Zusammenbruch einer grenzübergreifend tätigen Bank die Finanzaufsicht und andere (mit der Abwicklung befasste) Behörden sich nur auf die Tätigkeit in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet konzentrieren. Dadurch kann sich die grenzübergreifende Zusammenarbeit schwieriger gestalten und möglicherweise miteinander konkurrierende Lösungsansätze und suboptimale Ergebnisse auf EU-Ebene sind nicht ausgeschlossen.

Eines der wichtigsten Themen in Zusammenhang mit Maßnahmen zur Erhaltung der Finanzstabilität ist die Fähigkeit der Behörden, bereits im Vorfeld von Krisensituationen bei Banken tätig zu werden (**frühzeitiges Eingreifen**<sup>1</sup>) oder sie zu managen (**Abwicklung**<sup>2</sup>). Die Einbeziehung von Behörden kann unabdingbar sein für den Erhalt der Stabilität des gesamten Finanzsystems, für den Schutz der Einlagen von Personen und Unternehmen sowie für die Aufrechterhaltung der Kontinuität der Zahlungssysteme und anderer grundlegender Finanzdienste.

Zwar verfügt eine Reihe Europäischer Aufsichtsbehörden über Instrumente für das Eingreifen in einer Bankenkrise, doch unterscheiden sich diese von einem Mitgliedstaat zum anderen bzw. in einigen Mitgliedstaaten gibt es überhaupt keine Instrumente. Diese Unterschiede und Lücken, die sich auch auf legislative Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten und/oder eine mangelnde legislative/institutionelle Grundlage in einigen Ländern erstrecken, haben das Potenzial, die Bankenkrise weiter zu komplizieren und sogar den wirksamen grenzübergreifenden Umgang mit einer Bankenkrise zu verhindern. Werden unterschiedliche Behörden zu unterschiedlichen Zeitpunkten tätig, verfolgen sie unterschiedliche Ziele und nutzen sie unterschiedliche Instrumente und Maßnahmen anhand unterschiedlicher Kriterien, deren Anwendung sie entsprechend ihrem eigenen Problemverständnis gestalten, so werden die Ergebnisse wahrscheinlich suboptimal ausfallen.

---

<sup>1</sup> Frühzeitiges Eingreifen: frühzeitige Abhilfemaßnahmen der Bankenaufsicht (z. B. Beschaffung von Privatkapital, Änderung der Geschäftsfelder, Veräußerung von Vermögenswerten), deren Ziel es ist, Unregelmäßigkeiten bei Banken zu beseitigen und somit die Banken bei der Rückkehr zur normalen Geschäftstätigkeit zu unterstützen und zu vermeiden, dass Banken in die Sanierungsphase eintreten.

<sup>2</sup> Abwicklung im Bankensektor: Reorganisation in Schwierigkeiten befindlicher Banken (in einem administrativen oder gerichtlichen Verfahren), deren Ziel der Erhalt der Finanzstabilität, die Kontinuität der Bankdienstleistungen und die Wiederbelebung der Bank sind. Ergänzend zu herkömmlichen Reorganisationstechniken werden hierfür besondere Instrumente (z. B. Brückenbanken, Zwangsverschmelzung, unterstützter Erwerb, teilweise Veräußerung von Vermögenswerten) eingesetzt. Das Verfahren wird von der mit der Abwicklung befassten Behörde (je nach Mitgliedstaat Nationalbank, Finanzaufsicht, Einlagensicherungssystem, Finanzministerium, Sonderbehörde) verwaltet.

Auf EU-Ebene gibt es keine Rechtsvorschriften für die Abwicklung von Banken. Abgesehen von der Einführung von Mindestbefugnissen für die Aufsichtsbehörden, die darauf ausgerichtet sind, der Krisenlage einer Bank abzuwehren<sup>3</sup>, in Kombination mit einigen neueren Änderungen der Eigenkapitalrichtlinie (Regeln für die Warnung anderer Behörden in Notfällen, Koordinierung der Aufsichtstätigkeit und Austausch von Informationen in Notfällen) und der Regelung von Liquidierung und Reorganisation von Kreditinstituten mit Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten besteht kein EU-Rahmen, in dem geregelt ist, wie und unter welchen Bedingungen Behörden im Fall einer Krise einer grenzübergreifenden tätigen Bank handeln sollten. Das Krisenmanagement ist fast ausschließlich durch nationale Rechtsvorschriften geregelt.

Die unterschiedlichen Konzepte und Instrumente sowie widersprüchliche Interessen der Behörden werden wahrscheinlich zu ineffizienter Krisenprävention und -lösung sowie suboptimalen Ergebnissen auf EU-Ebene führen. Dies wiederum kann für die europäischen Bürger und Steuerzahler teuer werden, da die Sanierung systemisch wichtiger grenzübergreifend tätiger Banken im Vergleich zu einer frühzeitigen und effektiven Lösung extrem kostspielig sein kann<sup>4</sup>. Nach letzten Schätzungen des IWF<sup>5</sup> werden die krisenbedingten Abschreibungen auf weltweit erzeugte Vermögenswerte 2010 bei 4,1 Trillionen US-Dollar liegen; die Bankenindustrie hat voraussichtlich zwei Drittel zu tragen, wovon die Hälfte (bzw. 1,4 Trillionen US-Dollar entsprechen 9 % des BIP der EU) nun europäischen Banken zugerechnet werden kann.

Aufgrund ihrer weitreichenden Folgen für den Finanzsektor und die gesamte Volkswirtschaft betrifft die Krise einer internationalen Großbank zahlreiche Interessengruppen in der gesamten EU:

- in Schwierigkeiten befindliche Finanzinstitute, einschließlich ihrer Anteilseigner und Beschäftigten;
- gesunde Finanzinstitute, die auf Finanzstabilität angewiesen sind;
- Nutzer von Finanzdiensten, einschließlich Einleger, Investoren, Ruhegehaltsempfänger und Nichtfinanzunternehmen, KMU;
- öffentliche Behörden, einschließlich Aufsichtsbehörden, Zentralbanken und Finanzministerien;
- Steuerzahler.

Die Mitteilung „Ein EU-Rahmen für grenzübergreifendes Krisenmanagement im Bankensektor“, der diese Folgenabschätzung beigelegt ist, gibt einen Überblick über die Probleme und die in Zusammenhang mit frühzeitigem Eingreifen und der Abwicklung im Bankensektor geprüften Bereiche. Darin werden Politikziele und ein Gesamtkonzept, jedoch in dieser Phase keine detaillierten Lösungen vorgeschlagen. Daher liegt der Schwerpunkt dieser Folgenabschätzung in erster Linie auf der Problemdefinition und dem Bedarf an bzw. den Zielen der einschlägigen Maßnahmen auf EU-Ebene. Angesichts des konsultativen Charakters der Mitteilung werden Handlungsoptionen nur sehr allgemein angesprochen.

---

<sup>3</sup> In Artikel 136 der Eigenkapitalrichtlinie 2006/48/EG.

<sup>4</sup> Effektives grenzübergreifendes Management sollte ein auf EU-Ebene optimales Ergebnis gewährleisten, unter Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Parteien in allen Mitgliedstaaten, damit die Gesamtkosten für alle möglichst gering gehalten werden.

<sup>5</sup> IWF, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk (Global Financial Stability Report), April 2009

Etwaige Politikvorschläge als Ergebnis dieser Konsultation werden zu gegebener Zeit Gegenstand einer weiteren und gründlicheren Folgenabschätzung sein.

## **2. IST DIE EU-MAßNAHME AUS GRÜNDEN DER SUBSIDIARITÄT GERECHTFERTIGT?**

Die Maßnahme auf EU-Ebene in diesem Bereich ist angesichts des hohen Integrationsgrads des EU-Bankenmarkts erforderlich. Systeme, die sich mit Banken Krisen befassen, sind weiterhin national ausgerichtet und ungeeignet für grenzübergreifende Fälle. Die Koordinierung ist unter diesen Umständen kompliziert und die von den einzelnen Behörden verfolgten Ziele weichen möglicherweise voneinander ab. Daher kann der rechtliche Rahmen nicht gewährleisten, dass in einer grenzübergreifend tätigen Bankengruppe auftretende kritische Probleme gerecht, effektiv und zügig durch tragfähige Kooperationsvereinbarungen gelöst werden.

Die Unterstützung eines neuen Rahmens durch die Einführung von Anreizen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit kann am effektivsten auf EU-Ebene erfolgen (dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit den Unterschieden zwischen nationalen Lösungsstrategien und Insolvenzsystemen sowie auf die Lastenteilung).

## **3. ZIELE**

Unter EU-Gesichtspunkten könnten die allgemeinen Ziele von Maßnahmen auf EU-Ebene wie folgt lauten:

- Erhaltung der finanziellen Stabilität und des Vertrauens in Banken, Ausbreitung der Probleme verhindern;
- Verluste für die Gesamtgesellschaft und insbesondere die Steuerzahler minimieren;
- Stärkung des Binnenmarktes für Bankdienstleistungen.

Im Rahmen des frühzeitigen Eingreifens könnten besondere Ziele sein:

- die Entwicklung von Instrumenten und Auslöseschwellen, um Probleme in Banken frühzeitig erkennen und eingreifen zu können;
- die Gewährleistung einer effizienten Zusammenarbeit zwischen den für grenzübergreifend tätige Banken zuständigen nationalen Finanzaufsichtsbehörden in Krisensituationen.

Besondere Ziele im Rahmen der Abwicklung im Bankensektor könnten lauten:

- Entwicklung von Instrumenten und Auslöseschwellen zur Gewährleistung der rechtzeitigen und tragfähigen Reorganisation und Abwicklung bei grenzübergreifend tätigen Banken;
- Verbesserung der Zusammenarbeit der nationalen, mit der Abwicklung befassten Behörden, im Hinblick auf optimale Lösungen auf EU-Ebene;
- Schaffung von Sicherheit und Vorhersehbarkeit für alle Interessengruppen in Zusammenhang mit der Abwicklung im Bankensektor;
- Gewährleistung der Kontinuität von grundlegenden Bankdienstleistungen während der Abwicklung.

## **4. HANDLUNGSOPTIONEN**

Für die Zwecke dieser Folgenabschätzung beschränkt sich die Analyse von Optionen auf eine allgemeine Bewertung der Einführung eines neuen Rechtsrahmens und der diesbezüglichen

Alternativen. Berücksichtigt werden ferner einige Bereiche, die innerhalb eines neuen Rahmens auch behandelt werden könnten, jedoch ohne konkreten Maßnahmen den Vorzug zu geben oder sie vorzuschlagen. Die Liste der Handlungsoptionen ist nicht erschöpfend. Sollten sich als Ergebnis der Konsultation der Interessengruppen weitere Optionen abzeichnen, so können sie zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden, wenn die Kommission konkrete Vorschläge unterbreitet.

#### *Allgemeine Überlegungen zum Bedarf an einem neuen Abwicklungsmechanismus für den Bankensektor*

Ausgangspunkt der Mitteilung ist der Bedarf an einem neuen Abwicklungsmechanismus für den Bankensektor auf EU-Ebene. Er sollte die im Rahmen der Problemdefinition festgestellten Mängel behandeln und so ausgestaltet sein, dass vereinbarte Ziele für den Umgang mit in Schwierigkeiten befindlichen Banken erreicht werden. Diese Option wird mit zwei alternativen Optionen verglichen. Die erste ist das Basisszenario, nach dem die grenzübergreifende Zusammenarbeit bei der Abwicklung im Bankensektor von den im Memorandum of Understanding von 2008 genannten freiwilligen Vereinbarungen abhängen würde, kombiniert mit einigen durch die Eigenkapitalrichtlinie neu eingeführten Regeln: Aufsichtskollegien für grenzübergreifend tätige Bankengruppen, neue Pflichten in Bezug auf Warnungen und Informationsaustausch sowie Bestimmungen für die gemeinsame Beschlussfassung. Die zweite Alternative wäre, grenzübergreifend tätige Bankengruppen aufzulösen, um die Krise gemäß den derzeit geltenden nationalen Vorschriften effizienter bewältigen zu können. Die Vor- und Nachteile dieser letztgenannten Option werden unter besonderer Berücksichtigung der Tatsache bewertet, dass eine solche Option eine Änderung des EG-Vertrags erfordern und die Kosten der Bankdienstleistungen in die Höhe treiben würde.

#### *Frühzeitiges Eingreifen*

Optionen für drei große Politikbereiche werden erwogen: Optionen für den Umgang mit den unterschiedlichen Arten, Maßnahmen auszulösen, Optionen für den Umgang mit unterschiedlichen Instrumenten und Optionen für den Umgang mit den Diskrepanzen zwischen nationalen Zuständigkeiten und dem globalen Charakter des Bankengeschäfts.

Bezüglich der Auslöseschwellen für Aufsichtsmaßnahmen werden zwei Alternativen des Basisszenarios erwogen. Bei der einen ginge es um die Harmonisierung einer Mindestzahl von Warnungsindikatoren und die Entwicklung eines gemeinsamen Bewertungsrahmens, um die Zusammenarbeit so zu erleichtern, dass gemeinsame Reaktionen – unter Erhaltung eines ausreichenden Grads an Flexibilität und Ermessen – möglich sind. Bei der zweiten Alternative würden eine Reihe von strengen automatischen Auslöseschwellen entwickelt, die den Punkt bestimmen, an dem Aufsichtsmaßnahmen erforderlich sind – um einen klaren (nichtdiskretionären) Rahmen für koordinierte Aufsichtsmaßnahmen zu schaffen.

In Bezug auf die Unterschiede zwischen Instrumenten für das frühzeitige Eingreifen werden über das Basisszenario hinaus zwei mögliche Optionen erwogen. Bei der einen würden die in Artikel 136 der Eigenkapitalrichtlinie genannten Instrumente durch weitere ergänzt, die den Behörden in allen Mitgliedstaaten derzeit nicht zur Verfügung stehen – beispielsweise die Befugnis, die Vorlage eines Sanierungsplans oder die Erstellung von Auslaufplänen als Vorsichtsmaßnahme gegenüber dem möglichen Zusammenbruch der Bankengruppe zu verlangen, oder mehr Befugnisse gegenüber dem Bankenmanagement. Die Alternative wäre die Vereinbarung eines einzigen Satzes vollständig harmonisierter Instrumente für das frühzeitige Eingreifen. Diese zweite Option hat den Vorteil, dass ein solcher Ansatz die Unterschiede zwischen den Behörden beseitigen würde; der Nachteil ist jedoch, dass er

angesichts der allgemeinen Unterschiede zwischen den Aufsichts- und den Rechtssystemen möglicherweise sehr schwer umzusetzen wäre.

Was die Diskrepanz zwischen nationalen Zuständigkeiten und dem globalen Charakter des Bankengeschäfts betrifft, so würde das Basisszenario sich auf das Memorandum of Understanding von 2008 stützen, obgleich die geplanten Änderungen der Aufsichtsstruktur eine aktivere Rolle für die in Kürze entstehende Europäische Bankaufsichtsbehörde vorsehen. Eine alternative Option würde auf den jüngsten Änderungen aufbauen, aber auch neue Regeln entwickeln, die es erfordern würden, dass die Aufsichtsbehörden auf der Grundlage einer gemeinsamen Bewertung und eines gemeinsamen Sanierungsplans, den das Mutterunternehmen für die gesamte Bankengruppe vorlegt, gemeinsame Beschlüsse fassen.

#### *Abwicklung von Banken*

Folgende Optionen für den Umgang mit den festgestellten Problemen in fünf großen Politikbereichen werden erwogen: Instrumente für die Abwicklung von Banken, die Diskrepanz zwischen nationalen Zuständigkeiten und dem globalen Charakter des Bankengeschäfts, umfassendere Hindernisse (Gesellschaftsrecht, Insolvenzrecht) für die Abwicklung von Banken, die Finanzierung der grenzübergreifenden Abwicklung und die Kontinuität der Bankdienstleistungen.

Im Hinblick auf die Instrumente und Auslöseschwellen für die Abwicklung von Banken wird die Entwicklung von Mindestbefugnissen (Befugnis, den Erwerb durch den Privatsektor zu arrangieren, Vermögenswerte und Verbindlichkeiten auf eine Brückenbank oder eine „good bank/bad bank“ zu übertragen, die unterstützte Veräußerung eines Teils der Geschäftstätigkeit an einen privaten Erwerber oder die Verstaatlichung durchzuführen) erwogen, damit die für die Abwicklung zuständigen Behörden rasch und effektiv intervenieren können. Solche Instrumente könnten entweder bestehende nationale Instrumente ersetzen (was die einfachere Lösung wäre, aber dazu beitragen würde, die Unterschiede/Diskrepanzen zwischen nationalen Instrumenten bestehen) oder alternativ könnte ein Satz gemeinsamer Instrumente für alle nationalen Behörden entwickelt und unter den gleichen Bedingungen eingesetzt werden (d.h. umfassende Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften für die Abwicklung wären erforderlich).

Was die Diskrepanz zwischen nationalen Zuständigkeiten und dem globalen Charakter des Bankengeschäfts betrifft, so werden Kooperationsvereinbarungen zwischen den für die Abwicklung zuständigen Behörden (auf der Grundlage von rechtsverbindlichen Verpflichtungen) und zwischen den Justizbehörden (Gerichte und Insolvenzverwalter) in Betracht gezogen. Daraus könnte sich ein Koordinierungsrahmen für die Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen (gestützt durch neue EU-Vorschriften) ergeben oder (ehrgeiziger) eine zielgerichtetere Koordinierung der nationalen Verfahren für die Einheiten einer Gruppe durch einen federführenden Verwalter oder Abwickler. In Betracht gezogen wird auch die Möglichkeit und die damit verbundenen Herausforderungen, eine EU-Einrichtung (möglicherweise die neue Europäische Bankaufsichtsbehörde), in die Abwicklung einer grenzübergreifend tätigen Bank einzubeziehen.

Was die Optionen für den Umgang mit umfassenderen Hindernissen betrifft, so wird darüber nachgedacht, ob das Gesellschaftsrecht geändert werden muss, damit die Abwicklungsbehörden sich über bestimmte Rechte der Aktionäre hinwegsetzen können (jedoch vorbehaltlich angemessener Rechtsschutz- und Entschädigungsmechanismen) und ob möglicherweise auch das Insolvenzrecht geändert werden muss, um ein besonderes Verfahren für die Abwicklung einer in Schwierigkeiten geratenen Bank bzw. die Abwicklung der Bankengruppe als Ganzes zu ermöglichen. Ferner wird darüber nachgedacht ob für grenzübergreifend tätige Bankengruppen eine gesonderte oder eigenständige

Insolvenzregelung, die nationale Regelungen ersetzt, im Hinblick auf eine integrierte Reorganisation oder Liquidation erforderlich ist. Auch dieser Ansatz brächte erhebliche Herausforderungen mit sich.

Als Optionen für eine finanzielle Unterstützung der grenzübergreifenden Abwicklung werden eine Reihe möglicher, einander gegenseitig nicht ausschließender Optionen in Betracht gezogen, beispielsweise die Förderung von Finanzierungslösungen des Privatsektors durch Anpassungen des Gesellschafts- und Insolvenzrechts oder die Einführung eines Rahmens zur Erleichterung der Übertragung von Vermögenswerten innerhalb der Gruppe nach der Einleitung des Insolvenzverfahrens. Ferner wird geprüft, ob es durchführbar ist, die Generaldirektionen über ihre herkömmliche Kassenfunktion hinaus einzubeziehen und durch eine klare Lastenteilungsvereinbarung öffentliche Finanzierungssysteme zu entwickeln.

Hinsichtlich der Maßnahmen zur Unterstützung der Kontinuität der Bankdienstleistungen wird darüber nachgedacht, wie die Anwendung bestimmter Abwicklungsinstrumente unterstützt werden kann. Dazu zählen Änderungen des Gesellschafts- und Insolvenzrechts, um die Kontinuität der Dienstleistung für den Fall zu gewährleisten, dass eine Bank aufgeteilt wird (als Ergebnis einer Abwicklung unter Beteiligung einer Brückenbank oder teilweise Veräußerung der Vermögenswerte), die Einschränkung des Kündigungsrechts für einen kurzen Zeitraum, damit die Abwicklungsbehörde Zeit hat, einen Teil der Geschäftstätigkeit auf eine andere Einheit (beispielsweise eine Brückenbank) zu übertragen, sowie die koordinierte Verhängung eines Moratoriums über eine Bankengruppe.

Diese Folgenabschätzung ergänzt eine Mitteilung der Kommission, die einen konsultativen und offenen Charakter in Bezug auf mögliche Optionen hat. Eine weitere Folgenabschätzung wird erforderlich, sofern die Kommission konkrete Maßnahmen vorschlägt.