



Brüssel, den 23. November 2016
(OR. en)

14778/16

Interinstitutionelles Dossier:
2016/0363 (COD)

EF 354
ECOFIN 1099
DRS 47

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. November 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 853 final
Betr.:	Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf den Rang unbesicherter Schuldtitel in der Insolvenzrangfolge

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 853 final.

Anl.: COM(2016) 853 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2016
COM(2016) 853 final

2016/0363 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates
im Hinblick auf den Rang unbesicherter Schuldtitel in der Insolvenzrangfolge**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2016) 377}

{SWD(2016) 378}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Die vorgeschlagene Änderung der Richtlinie 2014/59/EU (Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, BRRD) ist Teil eines Legislativpakets, das auch eine Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (Eigenkapitalverordnung, CRR), der Richtlinie 2013/36/EU (Eigenkapitalrichtlinie, CRD) und der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 (Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus, SRMR) umfasst.

Auf der Grundlage der mit den internationalen Partnern der EU vereinbarten globalen Standards hat die EU in den vergangenen Jahren eine grundlegende Reform der Finanzdienstleistungsregulierung durchgeführt, mit der die Widerstandsfähigkeit der Finanzinstitute in der EU gestärkt werden soll. Das Reformpaket umfasst insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (Eigenkapitalverordnung, CRR) und die Richtlinie 2013/36/EU (Eigenkapitalrichtlinie, CRD) über Aufsichtsanforderungen für Kreditinstitute und deren Beaufsichtigung, die Richtlinie 2014/59/EU über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) und die Verordnung (EU) Nr. 806/2014 über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM)

Diese Maßnahmen wurden als Reaktion auf die Finanzkrise ergriffen, die 2007/2008 ihren Ausgang nahm. Da zu diesem Zeitpunkt angemessene Handlungsrahmen für das Krisenmanagement und die Abwicklung fehlten, waren Regierungen weltweit gezwungen, Banken vor der Finanzkrise zu retten. Die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und der unerwünschte Anreiz, die Kosten von Bankenausfällen auf die Allgemeinheit abzuwälzen, haben deutlich gemacht, dass es zur Bewältigung von Bankenkrisen und zur Wahrung der Finanzstabilität eines neuen Ansatzes bedarf.

Im Einklang mit den wichtigen Schritten, die in internationalen Foren unternommen wurden, hat die Union mit der Richtlinie 2014/59/EU (Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, BRRD)¹ und der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 (Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus, SRMR)² einen robusten Abwicklungsrahmen geschaffen, um Bankenkrisen wirksam zu bewältigen und ihre schädlichen Auswirkungen auf die Finanzstabilität und öffentlichen Finanzen einzudämmen. Ein Eckpfeiler dieses robusten Abwicklungsrahmens ist das „Bail-in“-Instrument, mit dem Schulden abgeschrieben oder Forderungen und andere Verbindlichkeiten in einer vorab festgelegten Rangfolge in Eigenkapital umgewandelt werden. Das Instrument kann eingesetzt werden, um Verluste eines ausfallenden oder von Ausfall bedrohten Instituts zu absorbieren und das Institut intern zu rekapitalisieren, sodass seine Überlebensfähigkeit wiederhergestellt wird. Somit werden künftig Anteilseigner und andere Gläubiger anstelle der Steuerzahler für den Ausfall eines Instituts einstehen müssen.

¹ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (ABl. L 173 vom 12.6.2014).

² Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 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 (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1).

Eines der Hauptziele der BRRD besteht darin, im Falle einer Bankenkrise die Verlustabsorption durch den Privatsektor zu erleichtern. Um dieses Ziel zu erreichen und zu gewährleisten, dass für eine Abschreibung oder Umwandlung in Eigenkapital ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen, unterliegen alle Banken einer Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL). Bei der BRRD ist die MREL nicht generell mit der Auflage verbunden, dass die in ihrem Rahmen berücksichtigungsfähigen Instrumente nachrangig sein müssen. In der Praxis kann eine im Rahmen der MREL berücksichtigungsfähige Verbindlichkeit im Insolvenzfall somit denselben Rang einnehmen (*pari passu*) wie andere Verbindlichkeiten, die nach der BRRD nicht bail-in-fähig sind, etwa operative Verbindlichkeiten wie kurzfristige Interbankenkredite oder gewisse andere Verbindlichkeiten, die zwar bail-in-fähig sind, auf Ermessensbasis aber von einem Bail-in ausgenommen werden könnten, wenn die Abwicklungsbehörde begründen kann, dass ein Bail-in aus operativen Gründen oder aufgrund des Risikos einer systemischen Ansteckung nur schwer durchführbar wäre (z. B. im Fall von Derivaten). Dies könnte zur Folge haben, dass am Verlust beteiligte Anteilseigner geltend machen, bei der Abwicklung schlechter behandelt worden zu sein als es bei einer hypothetischen Insolvenz der Fall gewesen wäre. In einem solchen Fall müssten sie mit Mitteln aus dem Abwicklungsfonds entschädigt werden. Um dieses Risiko einzudämmen, können die Abwicklungsbehörden verlangen, dass die MREL mit Instrumenten zu erfüllen ist, die bei einer Insolvenz gegenüber anderen Verbindlichkeiten, die entweder per Gesetz nicht bail-in-fähig sind oder bei denen ein Bail-in nur schwer durchführbar wäre, nachrangig sind („Nachrangigkeitsanforderung“).

Auf internationaler Ebene hat der Rat für Finanzstabilität (FSB) am 9. November 2015 das Term Sheet zur Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-absorbing Capacity, TLAC) („TLAC-Standard“) veröffentlicht, das eine Woche später auf dem G20-Gipfel in der Türkei gebilligt wurde.³ Nach dem TLAC-Standard müssen global systemrelevante Banken (G-SIBs) – im Unionsrecht global systemrelevante Institute (G-SRIs) – ein Minimum an hochgradig verlustabsorptionsfähigen (bail-in-fähigen) Verbindlichkeiten halten („TLAC-Mindestanforderung“), das ausreicht, um im Abwicklungsfall eine reibungslose und schnelle Verlustabsorption und Rekapitalisierung zu gewährleisten. In ihrer Mitteilung vom 24. November 2015⁴ hat die Kommission angekündigt, bis Ende dieses Jahres einen Legislativvorschlag vorzulegen, damit der TLAC-Standard wie vereinbart bis 2019 umgesetzt werden kann.

Der vorliegende Vorschlag ist Teil der Bemühungen der Kommission, den TLAC-Standard in der Union umzusetzen, und geht mit einer Reihe anderer Vorschläge zur Änderung des bestehenden Sanierungs- und Abwicklungsrahmens der Union einher.

Er beinhaltet insbesondere gezielte Änderungen an der BRRD zur Insolvenzzrangfolge der Inhaber von Schuldtiteln, die Unionsbanken zur Erfüllung der Anforderungen von BRRD und TLAC an ihre Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit ausgeben. Um die praktische Ausübung und Robustheit von Bail-in-Befugnissen zu verbessern und Rechtsunsicherheit zu vermeiden, sind Verbindlichkeiten dem TLAC-Standard zufolge nur dann im Rahmen der TLAC berücksichtigungsfähig, wenn sie gegenüber anderen Verbindlichkeiten nachrangig sind, d. h. wenn sie im Insolvenz- oder Abwicklungsfall vor

³ FSB, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks (G-SIBs) in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term sheet*, 9.11.2015.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Auf dem Weg zur Vervollständigung der Bankenunion“, 24.11.2015 (COM(2015) 587 final).

anderen „bevorrechtigten“ Verbindlichkeiten, die ausdrücklich von einer Anrechnung auf die TLAC ausgenommen sind, wie Derivate, gedeckte Einlagen oder Steuerverbindlichkeiten, Verluste absorbieren. Aus diesem Grund sieht der TLAC-Standard vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen eine Nachrangigkeitsanforderung vor, lässt aber offen, wie diese zu erfüllen ist.

Da die Banken nach dem TLAC-Standard nachrangige Instrumente halten müssen, es in der Union aber im Ermessen der Abwicklungsbehörden liegt, zur Einhaltung der MREL auch nachrangige Instrumente zu verlangen, haben mehrere Mitgliedstaaten ihre nationalen Insolvenzrangfolgen neu bewertet. Einige Mitgliedstaaten haben die Insolvenzrangfolge gewisser Bankengläubiger in ihrem nationalen Insolvenzrecht angepasst (oder werden dies in Kürze tun), um das Bail-in-Instrument im Rahmen der BRRD in der Praxis anwenden zu können und sicherzustellen, dass ihre G-SRIs die „Nachrangigkeitsanforderung“ des TLAC-Standards erfüllen. In manchen nationalen Regelungen wurde der vorhandene Bestand an unbesicherten vorrangigen Schuldtiteln mit sofortiger Wirkung nachgereiht, um es den Banken zu ermöglichen, jegliche aus der BRRD oder dem TLAC-Standard erwachsende Nachrangigkeitsanforderung zu erfüllen. Andere Regelwerke verpflichten die Banken zur Emission neuer Schuldtitel, die dem Nachrangigkeitskriterium entsprechen. Die bisher verabschiedeten nationalen Vorschriften weichen stark voneinander ab, und Interessengruppen und Mitgliedstaaten sind sich einig, dass unterschiedliche Ansätze bei der gesetzlichen Insolvenzrangfolge von Bankengläubigern sowohl für Emittenten als auch für Investoren Unsicherheit erzeugen und die Anwendung des Bail-in-Instruments bei grenzüberschreitend tätigen Instituten erschweren. Diese Unsicherheit könnte auch zu Wettbewerbsverzerrungen führen, da die Inhaber unbesicherter Schuldtitel in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt werden könnten und auch die Kosten, die den Banken durch die Erfüllung der Anforderungen des TLAC-Standards und der MREL entstehen, womöglich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren. Unter derart voneinander abweichenden nationalen Insolvenzregelungen würden Bankengläubiger auch dann sehr unterschiedlich behandelt, wenn sie Schuldtitel von Banken erwerben, die verschiedenen nationalen Regelungen für die Gläubigerrangfolge unterliegen.

Aus den genannten Gründen hat das Europäische Parlament die Kommission in seinem Bericht zur Bankenunion⁵ zur Vorlage von Vorschlägen aufgerufen, mit denen die rechtlichen Risiken von Forderungen unter Achtung des Grundsatzes, dass es keine Schlechterstellung von Gläubigern geben darf, verringert werden sollen, und der ECOFIN-Rat die Kommission in seinen Schlussfolgerungen vom 17. Juni 2016⁶ aufgefordert, einen Vorschlag für einen gemeinsamen Ansatz bei der Rangfolge der Gläubiger einer Bank vorzulegen.

Angesichts der Eigenständigkeit dieses Themas und der dringenden Notwendigkeit harmonisierter Unionsvorschriften, die weiteren Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt vorbeugen, ist ein eigenständiger Vorschlag zur Rangfolge von Bankengläubigern gerechtfertigt.

1.1. Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich

Schon der bestehende EU-Bankenabwicklungsrahmen verpflichtet alle Banken in der Union zu einem ausreichenden Bestand an hochgradig verlustabsorptionsfähigen (bail-in-fähigen) Verbindlichkeiten, die bei einer Abwicklung zum Einsatz kommen sollten. Indem der Vorschlag die Nachrangigkeitsanforderung der BRRD und des TLAC-Standards übernimmt

⁵ Bericht über die Bankenunion – Jahresbericht 2015 (2015/2221(INI))

⁶ Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Juni 2016 zu einem Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_de.pdf.

und dadurch den Einsatz des Bail-in-Instruments erleichtert, wird er die Anwendung der bestehenden Vorschriften verbessern und zur Umsetzung des TLAC-Standards in der Union beitragen. Der Vorschlag steht daher mit dem übergeordneten Ziel des Bankenabwicklungsrahmens der Union im Einklang, den Beitrag der Steuerzahler bei einer Bankenabwicklung zu verringern.

1.2. Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen

Der Vorschlag ist Teil einer umfassenden Reform der Finanzvorschriften der Union mit dem Ziel, die Risiken im Finanzsektor zu verringern und zugleich eine nachhaltige Finanzierung der Wirtschaft zu fördern. Er steht voll und ganz mit den grundlegenden Zielsetzungen der EU in Einklang, die Finanzstabilität zu fördern, den Beitrag der Steuerzahler bei einer Bankenabwicklung zu verringern und zu einer nachhaltigen Finanzierung der Wirtschaft beizutragen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT

2.1. Rechtsgrundlage

Mit der vorgeschlagenen Richtlinie soll die bestehende Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) geändert werden. Die Rechtsgrundlage des Vorschlags – Artikel 114 AEUV – bleibt gegenüber der BRRD unverändert. Dieser Artikel ermöglicht den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung nationaler Vorschriften, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

Mit dem Vorschlag werden die nationalen Gesetze über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen insbesondere im Hinblick auf deren Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit im Abwicklungsfall so weit harmonisiert, dass gewährleistet ist, dass die Mitgliedstaaten und die Banken in der Union über die gleichen Instrumente und Kapazitäten verfügen und somit bei Bankenausfällen nach den international vereinbarten Standards (dem TLAC-Standard) verfahren können.

Mit dem Vorschlag werden im Binnenmarkt harmonisierte Vorschriften für die Behandlung gewisser Bankengläubiger im Abwicklungsfall eingeführt und damit die unterschiedlichen nationalen Vorschriften in Bezug auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit von Banken, die den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren könnten, deutlich aneinander angeglichen. Der Vorschlag hat somit die Schaffung und das gute Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand.

Aus diesem Grund ist Artikel 114 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage.

2.2. Subsidiarität

Nach dem in Artikel 5 Absatz 3 EUV niedergelegten Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Union und ihre Mitgliedstaaten haben zugesagt, den Bankensanierungs- und Abwicklungsrahmen der EU den internationalen Standards entsprechend umzusetzen. Ohne ein Tätigwerden der Union müssten die Mitgliedstaaten die Regeln über die Behandlung von Bankengläubigern im Abwicklungsfall selbst erlassen, um die Anwendung des Bail-in-Instruments gemäß der BRRD zu erleichtern und den international vereinbarten TLAC-Standard einzuführen. Erheblich voneinander abweichende nationale Regeln erzeugen für Banken und ihre Gläubiger (Kapitalgeber) Rechtsunsicherheit und führen zu unterschiedlichen und potenziell höheren Kosten als bei einem Tätigwerden der Union. Um die harmonisierte Anwendung des Bail-in-Instruments gemäß dem globalen TLAC-Standard zu erleichtern und damit die Befolgungskosten für Banken und ihre Gläubiger so weit wie möglich zu senken und gleichzeitig eine wirksame Abwicklung nach einem Bankenausfall zu gewährleisten, ist ein Tätigwerden der Union wünschenswert.

2.3. Verhältnismäßigkeit

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollten die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Der Vorschlag würde die Belastung, die die Einhaltung der bestehenden Vorschriften über die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit für die Banken bedeutet, nicht wesentlich beeinflussen und die durch die Einhaltung des TLAC-Standards bedingten Kosten auf ein Minimum senken. Auch die Rechte der Gläubiger und Kapitalgeber von Banken im Zusammenhang mit vorhandenen Beständen an Bankschuldtiteln bleiben unberührt. Damit gehen die Bestimmungen des Vorschlags nicht über das zur Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinaus.

3. ERGEBNISSE DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

3.1. Folgenabschätzung

Als Teil eines umfassenden Pakets zur Reformierung der Finanzvorschriften der Union mit dem Ziel, die Risiken im Finanzsektor zu mindern, wurde der Vorschlag einer eingehenden Folgenabschätzung unterzogen. Am 7. September 2016 wurde der Entwurf des Folgenabschätzungsberichts dem Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission vorgelegt.⁷ Der Ausschuss gab zunächst eine ablehnende Stellungnahme ab. Nachdem einige Elemente des Reformpakets mit weiteren Fakten untermauert worden waren, gab der Ausschuss am 27. September 2016 eine befürwortende Stellungnahme ab.

Entsprechend ihrer Strategie für bessere Rechtsetzung hat die Kommission für verschiedene politische Optionen eine Folgenabschätzung vorgenommen. Die Optionen wurden in Bezug auf die wichtigsten Ziele – die Erhöhung der Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit von Banken im Abwicklungsfall und die Rechtssicherheit und Kohärenz des Abwicklungsrahmens – bewertet. Maßgeblich für die Bewertung waren der Grad der Verwirklichung der genannten Ziele und die Kosteneffizienz bei der Umsetzung der verschiedenen Optionen.

Die Option der Beibehaltung der bestehenden Vorschriften über die Gläubigerrangfolge bei Bankeninsolvenzen in der Union wurde bei der Folgenabschätzung außer Acht gelassen, da sie bei vorrangigen unbesicherten Bankschuldtiteln insofern zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führt, als ein von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlicher Status der

⁷ [Link zur Folgenabschätzung und ihrer Zusammenfassung.](#)

Inhaber von Bankschuldtiteln auch unterschiedliche Finanzierungskosten für Banken nach sich ziehen kann. Im Hinblick auf die Harmonisierung wurden mehrere Unteroptionen betrachtet⁸, wobei die Folgenabschätzung zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die Schaffung einer eigenen „nicht bevorrechtigten“ vorrangigen Kategorie für unbesicherte Schuldtitel der kosteneffizienteste Weg wäre, um der Nachrangigkeitsanforderung des TLAC-Standards für G-SRIs ebenso zu entsprechen wie der im Ermessen der Abwicklungsbehörden liegenden Vorgabe, die MREL mit nachrangigen Schuldtiteln zu erfüllen. Im Gegensatz zu Eigenmittelinstrumenten könnten solche Schuldtitel bei einer Bankenabwicklung nur für einen Bail-in eingesetzt werden, nachdem alle Eigenmittelinstrumente abgeschrieben oder umgewandelt worden sind und bevor andere vorrangige Verbindlichkeiten herangezogen werden. Der Hauptvorteil dieser Option besteht darin, dass die Banken zur Finanzierung oder zu operativen Zwecken auch weiterhin (günstigere) vorrangige Schuldtitel ausgeben könnten, während die neue Schuldenkategorie hauptsächlich dazu dienen könnte, die aufsichtsrechtlichen Vorschriften über die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit zu befolgen.

3.2. Grundrechte

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit den Grundrechten sowie den Rechten, Grundfreiheiten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, vor allem mit dem Eigentumsrecht und der unternehmerischen Freiheit, und ist entsprechend dieser Rechte und Grundsätze anzuwenden. Mit dieser Richtlinie wird insbesondere sichergestellt, dass der Eingriff in die Eigentumsrechte der Bankengläubiger nicht unverhältnismäßig ist. Sie wird dafür sorgen, dass die betroffenen Gläubiger keine größeren Verluste erleiden als es der Fall gewesen wäre, wenn das Institut zum Zeitpunkt des Abwicklungsbeschlusses im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens liquidiert worden wäre.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

5. WEITERE ANGABEN

5.1. Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten

Der Vorschlag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Änderungen an der BRRD bis [Juni 2017] in nationales Recht umsetzen und die Banken die geänderten Vorschriften ab [Juli 2017] befolgen.

5.2. Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags

Mit dem Vorschlag wird Artikel 108 BRRD dahin gehend geändert, dass die Gläubigerrangfolge bei Bankeninsolvenzen teilweise harmonisiert wird, und zwar in Bezug auf den Rang von Inhabern vorrangiger unbesicherter Bankschuldtitel, die zur Erfüllung der

⁸ Bei den Unteroptionen handelt es sich um: i) rückwirkende gesetzliche Nachreihung aller unbesicherten Schuldtitel; ii) Schaffung einer Kategorie nicht bevorrechtigter vorrangiger Schuldtitel; iii) gesetzliche Präferenz für Einlagen jeder Art gegenüber vorrangigen Schuldtiteln.

Vorschriften der BRRD und des TLAC-Standards über die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit von Banken, insbesondere der Nachrangigkeitsanforderung, berücksichtigungsfähig sind.

Mit den neuen Bestimmungen wird die bestehende Kategorie vorrangiger Schuldtitel beibehalten und eine neue Kategorie „nicht bevorrechtigter“ vorrangiger Schuldtitel geschaffen, die im Abwicklungsfall erst nach anderen Kapitalinstrumenten aber noch vor anderen vorrangigen Verbindlichkeiten von einem Bail-in erfasst werden sollten. Institute können weiterhin Schuldtitel beider Kategorien ausgeben, doch ist nur die „nicht bevorrechtigte“ vorrangige Kategorie auf die TLAC-Mindestanforderung und jede andere Nachrangigkeitsanforderung, die von Abwicklungsbehörden auf Einzelfallbasis gestellt werden könnte, anrechenbar.

Die vorgeschlagene Richtlinie dürfte die vorhandenen Bestände an Bankenschuldtiteln und deren gesetzliche Insolvenzrangfolge nicht berühren, denn sie gilt für alle nach ihrem Geltungsbeginn ausgegebenen Bankenschuldtitel. Die Insolvenzrangfolge von Schuldtiteln, die vor dem in Artikel 2 Absatz 1 genannten Geltungsbeginn dieser Richtlinie [Juli 2017] ausgegeben wurden, sollte durch die nationalen Gesetze der Mitgliedstaaten [Stand 31. Dezember 2016] geregelt werden.

Die vorgeschlagene Richtlinie ist von den Mitgliedstaaten bis [Juni 2017] umzusetzen und ab [Juli 2017] anzuwenden.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf den Rang unbesicherter Schuldtitel in der Insolvenzrangfolge

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme der Europäischen Zentralbank⁹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁰,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Rat für Finanzstabilität (FSB) hat am 9. November 2015 ein Term Sheet über die Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (den „Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Standard“) veröffentlicht, das von der G20 im November 2015 gebilligt wurde. Nach dem TLAC-Standard müssen global systemrelevante Banken („global systemically important banks“, G-SIBs) – im Unionsrecht global systemrelevante Institute (G-SRIs) – ein Minimum an hochgradig verlustabsorptionsfähigen (bail-in-fähigen) Verbindlichkeiten halten, das ausreicht, um im Abwicklungsfall eine reibungslose und schnelle Verlustabsorption und Rekapitalisierung zu gewährleisten. In ihrer Mitteilung vom 24. November 2015¹¹ hat die Kommission angekündigt, bis Ende 2016 einen Legislativvorschlag vorzulegen, der es ermöglicht, den TLAC-Standard wie international vereinbart bis 2019 umzusetzen.
- (2) Bei der Umsetzung des TLAC-Standards in der Union muss den bestehenden institutsspezifischen Mindestanforderungen an Eigenmittel und

⁹ ABl. C vom , S. .

¹⁰ ABl. C vom , S. .

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Auf dem Weg zur Vervollständigung der Bankenunion“, 24.11.2015 (COM(2015) 587 final).

berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten („minimum requirement for own funds and eligible liabilities“, MREL) Rechnung getragen werden, die gemäß der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹² für alle Kreditinstitute und Wertpapierfirmen in der Union gelten. Da TLAC und MREL dasselbe Ziel verfolgen – die Gewährleistung einer ausreichenden Verlustabsorptionsfähigkeit von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen in der Union – sollten die beiden Anforderungen einander in einem gemeinsamen Rahmen ergänzen. Operativ sollte das harmonisierte Mindestniveau des TLAC-Standards für G-SRIs (die „TLAC-Mindestanforderung“) anhand von Änderungen an der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates¹³ in das Unionsrecht eingeführt werden, während dem institutsspezifischen Aufschlag für G-SRIs und der institutsspezifischen Anforderung für Nicht-G-SRIs durch gezielte Änderungen an der Richtlinie 2014/59/EU und der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁴ nachgekommen werden sollte. Die Bestimmungen dieser Rechtsakte sowie der Richtlinie 2013/36/EU¹⁵ werden durch die einschlägigen Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie zum Rang unbesicherter Schuldtitel in der Insolvenzzrangfolge ergänzt.

- (3) Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Kreditinstitute und Wertpapierfirmen über eine ausreichende Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit verfügen, damit der Ausgleich von Verlusten und die Rekapitalisierung im Abwicklungsfall reibungslos und schnell vonstatten gehen und sich möglichst wenig auf die Finanzstabilität und die Steuerzahler auswirken. Zu diesem Zweck sollten Kreditinstitute und Wertpapierfirmen dauerhaft eine TLAC-Mindestanforderung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 sowie eine Anforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten gemäß der Richtlinie 2014/59/EU erfüllen.
- (4) Nach dem TLAC-Standard, der in der Union durch die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 umgesetzt wurde, müssen G-SRIs die TLAC-Mindestanforderung von einigen Ausnahmen abgesehen mit nachrangigen Verbindlichkeiten aus Schuldtiteln erfüllen, die in der Insolvenzzrangfolge nach anderen vorrangigen Verbindlichkeiten gereiht sind („Nachrangigkeitsanforderung“). Nach der Richtlinie 2014/59/EU dürfen Abwicklungsbehörden auf Einzelfallbasis fordern, dass G-SRIs und andere Institute ihre firmenspezifischen Anforderungen mit nachrangigen Verbindlichkeiten erfüllen, um das Risiko zu verringern, dass Gläubiger rechtliche Schritte einleiten, um

¹² Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

¹³ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 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 (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1).

¹⁵ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

nachzuweisen, dass sie bei der Abwicklung größere Verluste erlitten haben als bei einem regulären Insolvenzverfahren der Fall gewesen wäre.

- (5) Einige Mitgliedstaaten haben die Insolvenzrangfolge unbesicherter vorrangiger Schuldtitel in ihrem nationalen Insolvenzrecht geändert oder werden dies in Kürze tun, um ihren Kreditinstituten und Wertpapierfirmen die Einhaltung der Nachrangigkeitsanforderung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und der Richtlinie 2014/59/EU zu ermöglichen.
- (6) Die bisher verabschiedeten nationalen Vorschriften weichen stark voneinander ab. Das Fehlen harmonisierter Unionsvorschriften führt zu Unsicherheiten für ausgebende Kreditinstitute, Wertpapierfirmen und Anleger und erschwert die Anwendung des Bail-in-Instruments bei grenzüberschreitend tätigen Instituten. Zudem entstehen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt, da die Kosten, die Kreditinstituten und Wertpapierfirmen durch die Erfüllung der Nachrangigkeitsanforderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und der Richtlinie 2014/59/EU entstehen, sowie die Kosten, die Anleger beim Erwerb der von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen begebenen Schuldtitel tragen, innerhalb der Union erheblich voneinander abweichen können.
- (7) Das Europäische Parlament forderte die Kommission in seinem Bericht zur Bankenunion zur Vorlage von Vorschlägen auf, mit denen die rechtlichen Risiken von Forderungen unter Achtung des Grundsatzes, dass es keine Schlechterstellung von Gläubigern geben darf, verringert werden sollen, und der Rat rief die Kommission in seinen Schlussfolgerungen vom 17. Juni 2016¹⁶ auf, einen Vorschlag für einen gemeinsamen Ansatz bei der Rangfolge der Gläubiger der Bank vorzulegen, um die Rechtssicherheit im Falle einer Abwicklung zu erhöhen.
- (8) Es ist daher erforderlich, die erheblichen Hindernisse für einen funktionierenden Binnenmarkt zu beseitigen, Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus dem Fehlen harmonisierter Unionsvorschriften über die Rangfolge von Bankengläubigern ergeben, zu vermeiden, und solchen Hindernissen und Verzerrungen in Zukunft vorzubeugen. Aus diesem Grund ist Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union für diese Richtlinie als geeignete Rechtsgrundlage anzusehen.
- (9) Um die Kosten, die Kreditinstituten und Wertpapierfirmen durch Erfüllung der Nachrangigkeitsanforderung entstehen, sowie alle etwaigen negativen Auswirkungen auf ihre Finanzierungskosten auf ein Minimum zu begrenzen, sollte es diese Richtlinie den Mitgliedstaaten ermöglichen, die bestehende Kategorie unbesicherter vorrangiger Schuldtitel beizubehalten, die im Insolvenzfall unter den Schuldtiteln den höchsten Rang einnimmt und deren Emission für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen kostengünstiger ist als die aller anderen nachrangigen Verbindlichkeiten. Allerdings sollte die Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Schaffung einer neuen Kategorie „nicht bevorrechtigter“ vorrangiger Schuldtitel verpflichten, die im Abwicklungsfall erst nach anderen Eigenkapitalinstrumenten, aber noch vor anderen vorrangigen Verbindlichkeiten in einen Bail-in einfließen sollten. Kreditinstitute und Wertpapierfirmen sollten auch weiterhin Schuldtitel beider Kategorien ausgeben können, doch sollte nur die „nicht bevorrechtigte“ vorrangige Kategorie auf die

¹⁶ Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Juni 2016 zu einem Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_de.pdf

Nachrangigkeitsanforderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und der Richtlinie 2014/59/EU anrechenbar sein. Somit könnten Kreditinstitute und Wertpapierfirmen die kostengünstigeren vorrangigen Schuldtitel für ihre Finanzierung oder für andere operative Zwecke heranziehen und die neue „nicht bevorrechtigte“ vorrangige Kategorie zur Erfüllung der Nachrangigkeitsanforderung ausgeben.

- (10) Damit gewährleistet ist, dass die neue Kategorie „nicht bevorrechtigter“ vorrangiger Schuldtitel die in der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und der Richtlinie 2014/59/EU festgelegten Kriterien für die Berücksichtigungsfähigkeit erfüllt, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre anfängliche vertragliche Laufzeit ein Jahr beträgt, sie keine Merkmale von Derivaten aufweisen, und in den einschlägigen Vertragsunterlagen im Zusammenhang mit ihrer Emission explizit auf ihren Rang im regulären Insolvenzverfahren hingewiesen wird.
- (11) Um die Rechtssicherheit für Anleger zu erhöhen, sollten die Mitgliedstaaten über ihr nationales Insolvenzrecht dafür sorgen, dass herkömmliche vorrangige Schuldtitel bei regulären Insolvenzverfahren einen höheren Rang einnehmen als die neue Kategorie der „nicht bevorrechtigten“ vorrangigen Schuldtitel. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem gewährleisten, dass die neue Kategorie der „nicht bevorrechtigten“ vorrangigen Schuldtitel in der Rangfolge über Eigenmittelinstrumenten und anderen nachrangigen Verbindlichkeiten steht und im Gegensatz zu diesen Instrumenten und Verbindlichkeiten nur bei Abwicklung des Emittenten in einen Bail-in einfließen kann.
- (12) Da die Ziele dieser Richtlinie, nämlich die Festlegung einheitlicher Vorschriften über die Rangfolge von Bankengläubigern für die Zwecke des Sanierungs- und Abwicklungsrahmens der Union, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen des Umfangs der Maßnahme auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (13) Die in dieser Richtlinie vorgesehenen Änderungen der Richtlinie 2014/59/EU sollten für Verbindlichkeiten gelten, die am oder nach dem Geltungsbeginn dieser Richtlinie ausgegeben wurden oder nach diesem Zeitpunkt noch ausstehen. Im Interesse der Rechtssicherheit und um die Übergangskosten möglichst niedrig zu halten, sollten die Mitgliedstaaten jedoch sicherstellen, dass bei allen ausstehenden, von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen vor diesem Zeitpunkt begebenen Verbindlichkeiten nach den Gesetzen der Mitgliedstaaten mit Stand [31. Dezember 2016] verfahren wird. Ausstehende Verbindlichkeiten sollten somit weiterhin den regulatorischen Anforderungen der Richtlinie 2014/59/EU und den einschlägigen nationalen Gesetzen in ihrer am [31. Dezember 2016] vorliegenden Fassung unterliegen –

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Änderung der Richtlinie 2014/59/EU

1. Im Titel des Artikels 108 werden die Worte „der Einlagen“ gestrichen, und in Artikel 108 Unterabsatz 1 Buchstabe a werden die Worte „und nicht bevorzugten“ gestrichen.
2. Am Ende des Artikels 108 werden folgende Absätze angefügt:

„2. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei den in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und d genannten Unternehmen gewöhnliche unbesicherte Forderungen aus Schuldtiteln, die nach dem für reguläre Insolvenzverfahren geltenden nationalen Recht den höchsten Rang unter den Schuldtiteln einnehmen, einen höheren Rang einnehmen als unbesicherte Forderungen aus Schuldtiteln, die folgende Voraussetzungen erfüllen:

 - a) ihre anfängliche vertragliche Laufzeit beträgt ein Jahr;
 - b) sie weisen keine Merkmale von Derivaten auf;
 - c) in den einschlägigen Vertragsunterlagen im Zusammenhang mit der Emission wird explizit auf die in diesem Absatz dargelegte Rangfolge hingewiesen.
3. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass gewöhnliche unbesicherte Forderungen aus in Absatz 2 genannten Schuldtiteln in ihrem für reguläre Insolvenzverfahren geltenden nationalen Recht einen höheren Rang einnehmen als Forderungen aus in Artikel 48 Absatz 1 Buchstaben a bis d genannten Instrumenten.
4. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre Gesetze für reguläre Insolvenzverfahren in der am [31. Dezember 2016] vorliegenden Fassung für reguläre unbesicherte Forderungen aus Schuldtiteln gelten, die von den in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und d genannten Unternehmen vor dem [Geltungsbeginn dieser Richtlinie – Juli 2017] ausgegeben wurden.“

Artikel 2

Umsetzung

1. Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens bis [Juni 2017] die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie übermitteln der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften.

Die Mitgliedstaaten wenden diese Vorschriften ab [Juli 2017] an.

2. Bei Erlass der in Absatz 1 genannten Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf

diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

3. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde den Wortlaut der wichtigsten nationalen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 3
Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Artikel 4
Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments *Im Namen des Rates*
Der Präsident *Der Präsident*