065701/EU XXVI.GP
Eingelangt am 22/05/19

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.4.2019
COM(2019) 213 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung und Überprüfung der Richtlinie 2014/59/EU (Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten) und der Verordnung 806/2014 (Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus)

www.parlament.gv.at

I. EINFÜHRUNG

Im Nachgang zur Finanzkrise hat die Union den Regulierungsrahmen im Bereich Finanzdienstleistungen erheblich ausgebaut. Um Vorschriften in zuvor nicht regulierten Bereichen zu schaffen und bestehende Gesetzgebung zu überarbeiten, wurden verschiedene Rechtsvorschriften erlassen. Übergeordnetes Ziel war es, auf die im Zuge der Finanzkrise zutage getretenen Bedenken und Schwachstellen zu reagieren und das Risiko eines Wiederaufflammens (systemischer) Krisen zu verringern.

In diesem Zusammenhang wurde 2014 mit der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten[1] („BRRD“) für den Fall von Bankenkrisen[2] ein EU-Rechtsrahmen mit einem Mindestmaß an Harmonisierung eingeführt. Die Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus[3] („SRMR“) ergänzt diesen harmonisierten Rahmen. Diese Rechtsakte geben wirksame Instrumente zur Abwicklung von Banken an die Hand, die „ausfallen oder wahrscheinlich ausfallen“. Die BRRD musste von jedem EU-Mitgliedstaat in nationales Recht umgesetzt werden, während es sich bei der SRMR um eine unmittelbar geltende Verordnung handelt, die bestimmte Abwicklungsfunktionen und -beschlüsse für die Bankenunion bündelt. Somit begründen beide Instrumente gemeinsam den EU-Abwicklungsrahmen.

Mit BRRD und SRMR wird für den Fall einer ausfallenden oder wahrscheinlich ausfallenden Bank der Grundsatz aufgestellt, dass die Abwicklungsbehörde zu dem Schluss kommen kann, eine Bankenabwicklung sei eher im öffentlichen Interesse als eine Insolvenz nach nationalem Recht. Ein Grund für ein solches öffentliches Interesse kann beispielsweise sein, dass die Bank Funktionen bietet, die für die Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind und deshalb nicht ohne Beeinträchtigung der Finanzstabilität unterbrochen werden können. Ist eine Abwicklung nicht im öffentlichen Interesse, muss die Bank entsprechend den Insolvenzvorschriften nach nationalem Recht liquidiert werden.

Als Faustregel gilt: Eine Bank ist als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend einzustufen, wenn sie außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln benötigt, um ihre Existenzfähigkeit, Liquidität oder Solvenz zu erhalten – nur in besonderen Ausnahmefällen darf einer Bank ohne eine solche Einstufung Unterstützung aus öffentlichen Mitteln gewährt werden. Zu diesen Ausnahmefällen gehören die vorsorgliche Rekapitalisierung sowie staatliche Garantien für Liquiditätsfazilitäten von Zentralbanken oder staatliche Garantien für neu emittierte Verbindlichkeiten[4].

Der Rahmen stellt sicher, dass Anteilseigner und Gläubiger Verluste effektiv schultern, und schafft für die Behörden eine Reihe von Abwicklungsinstrumenten zum Umgang mit Banken im Abwicklungsfall. Abhängig vom jeweiligen Fall können die Behörden

---

[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, S. 190).

[2] Nach Artikel 1 BRRD und Artikel 2 SRMR gelten BRRD und SRMR für Kreditinstitute, Wertpapierfirmen und andere Kategorien von Finanzunternehmen. Im vorliegenden Bericht wird der Begriff „Bank“ allerdings als Kurzform für alle in den Anwendungsbereich dieser Rechtsakte fallenden Unternehmen verwendet.

[3] 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 (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1).

[4] Artikel 32 Absatz 4 Buchstabe d BRRD.

www.parlament.gv.at

beschließen, das Instrument der Unternehmensveräußerung zu nutzen, ein Brückeninstitut oder eine Zweckgesellschaft zu schaffen und einen Bail-in vorzunehmen[5].

Der Rahmen sieht auch Regelungen für die Bereitstellung externer finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln für Banken in Abwicklung vor. Um das Risiko von Bail-out-Maßnahmen mit Steuergeldern zu minimieren, sieht er die Schaffung nationaler Mechanismen zur Abwicklungsfinanzierung sowie einen einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) vor– die von allen Banken am Markt zu finanzieren sind und die die Hauptquelle für die externe finanzielle Unterstützung von Banken in Abwicklung darstellen.

Zusätzlich dazu wird mit der SRMR der Einheitliche Abwicklungsausschuss (SRB) geschaffen, dessen Aufgabe es ist, die Abwicklung von in Teilnehmerstaaten der Bankenunion niedergelassenen Banken vorzubereiten und durchzuführen und den SRF zu verwalten[6].

Die Kommission muss nach Artikel 129 BRRD und Artikel 94 SRMR die Anwendung des Abwicklungsrahmens überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat einen entsprechenden Bericht vorlegen. Die Berichte über die Anwendung dieser Rechtsvorschriften waren im Juni und Dezember 2018 fällig. Da die Rechtsvorschriften eng miteinander verknüpft sind, erscheint es angemessen, beide Rechtsakte gemeinsam zu überprüfen. Außerdem musste für die Überprüfung die Annahme des Bankenpakets (das weiter unten detaillierter dargestellt wird) abgewartet werden, mit dem einige wichtige Elemente des Abwicklungsrahmens geändert wurden – insbesondere die Vorschriften zur Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten („MREL“).

II. SACHSTAND BEI ANWENDUNG UND FERTIGSTELLUNG DES ABWICKLUNGSRAHMENS

A. Sachstand bei der Umsetzung der BRRD

Die Frist zur Umsetzung der BRRD ist am 31. Dezember 2014 abgelaufen. Lediglich zwei Mitgliedstaaten haben innerhalb dieser Frist die vollständige Umsetzung der BRRD mitgeteilt, weshalb gegen die verbleibenden Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung eingeleitet wurden.

Mittlerweile haben alle Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung mitgeteilt. Die Kommission hat sich davon überzeugt, dass die BRRD in sämtlichen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt wurde, und die Vertragsverletzungsverfahren eingestellt.

Derzeit überprüft die Kommission die Ordnungsmäßigkeit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen.

---

[5] In der BRRD und der SRMR ist ein Bail-in definiert als „*Mechanismus für die Ausübung der Herabschreibungs- und Umwandlungsbefugnisse ... durch eine Abwicklungsbehörde in Bezug auf Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts*“. Siehe Artikel 2 Absatz 1 Nummer 57 BRRD und Artikel 3 Absatz 1 Nummer 33 SRMR.

[6] In der Bankenunion obliegt die Erhebung der Beiträge für die nationalen Abwicklungsfonds den jeweiligen nationalen Abwicklungsbehörden. Diese werden dann auf den einheitlichen Abwicklungsfonds übertragen, der vom Einheitlichen Abwicklungsausschuss verwaltet wird.

www.parlament.gv.at

B. Sachstand bei der Schaffung des Abwicklungsrahmens durch die Abwicklungsbehörden

Die Umsetzung der BRRD in der EU läuft derzeit. Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben Abwicklungsstrategien und MREL-Ziele für alle direkt in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Banken festgelegt. Dadurch konnten Banken mit dem Abbau von Hindernissen für diese Strategien und dem Aufbau von MREL-Ressourcen beginnen. Seit Einführung der BRRD wurden eine Reihe von Abwicklungskollegien mit dem Ziel geschaffen, Abwicklungspläne, Bewertungen der Abwicklungsfähigkeit und der MREL zwischen den Behörden der Herkunfts- und der Aufnahmemitgliedstaaten zu vereinbaren, die mit der Abwicklung von Bankengruppen in der EU betraut sind[7].

In der Bankenunion bereitet der Einheitliche Abwicklungsausschuss (SRB) die Abwicklungspläne für die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Banken vor. Zudem hat der Ausschuss Leitlinien zu kritischen Funktionen und der Operationalisierung des Bail-in entwickelt und arbeitet weiter an einer Reihe von Themen, insbesondere der operativen Geschäftskontinuität und Managementinformationssystemen. Bislang hat der Ausschuss eine „Einführung in die Abwicklungsplanung“ („Introduction to Resolution Planning“) veröffentlicht und arbeitet nun ein detailliertes Handbuch zur Abwicklungsplanung für die externe Veröffentlichung aus.

Bei der MREL hat sich der Ansatz des Ausschusses weiterentwickelt: Während er 2016 auf informativen Zielvorgaben beruhte, wurden 2017 für die größten und komplexesten Banken verbindliche Anforderungen sowie auf einzelne Banken zugeschnittene qualitative und quantitative Anpassungen an der MREL aufgenommen. Ende 2018 veröffentlichte der Ausschuss einen MREL-Leitfaden, in dem dargelegt wurde, wie er die MREL-Rechtsvorschriften anwendet[8]. Im Großen und Ganzen befinden sich die Banken in einer Übergangsphase und sind auf dem Weg, die Vorgaben innerhalb der vom SRB festgelegten Fristen zu erfüllen – auch wenn sich einige Banken derzeit noch MREL-Lücken gegenübersehen.

C. MREL-Änderungen im Bankenpaket

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben im April 2019 das Bankenpaket angenommen, mit dem bestimmte Bestimmungen der BRRD und der SRMR, aber auch der neuen Bankenrichtlinie (CRD) und der Eigenmittelverordnung (CRR) geändert werden[9]. Angesichts der in diesen Rechtstexten gesetzten Fristen

---

7 Siehe den Bericht der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu Abwicklungskollegien: https://eba.europa.eu/documents/10180/2087449/EBA+Report+on+the+functioning+of+resolution+colleges+-+July+2018.pdf.

8 Die einschlägigen Dokumente sind hier zu finden: https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2018_mrel_policy_-_first_wave_of_resolution_plans.pdf und https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf.

9 Das Europäische Parlament nahm in seiner Plenarsitzung vom 16. April 2019 die Rechtstexte des sogenannten Bankenpakets an. Abgestimmt wurde über Folgendes: - Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU in Bezug auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG, 2002/47/EG, 2012/30/EU, 2011/35/EU, 2005/56/EG, 2004/25/EG und 2007/36/EG (COM(2016) 0852 – C8-0481/2016 – 2016/0362(COD)) (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: erste Lesung); - Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 in Bezug auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (COM(2016) 0851 – C8-0478/2016 –

dürften die neuen Vorschriften im Laufe des Jahres 2020 in den Mitgliedstaaten anwendbar werden.

Ein Teil des Pakets bezieht sich auf die MREL. Insbesondere sieht es Maßnahmen vor, um den geltenden Rechtsrahmen an den vom Rat für Finanzstabilität herausgegebenen einschlägigen internationalen Standard zur Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (TLAC) anzupassen, und umfasst erhebliche Änderungen bei der Kalibrierung der MREL-Anforderung, bei den Kriterien für die Anrechnungsfähigkeit und bei der Zuweisung dieser Anforderung innerhalb der Gruppe sowie bei den Folgen, die es nach sich zieht, wenn gegen diese Anforderung verstoßen wird. Zudem werden darin die vertragliche Anerkennung des Bail-in für nach drittstaatlichen Rechtsvorschriften begebene Verbindlichkeiten sowie die Befugnisse der Abwicklungsbehörden zur Aussetzung von Zahlungen (Moratoriumsbefugnisse) behandelt.

D. Anwendung der Bestimmungen des Abwicklungsrahmens in konkreten Fällen

Bislang sind die Erfahrungswerte mit der Anwendung des Rahmens auf ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Banken noch begrenzt.

Seit dem vollständigen Inkrafttreten der SRMR[10] wurde lediglich die Banco Popular (Juni 2017) abgewickelt. Das Abwicklungskonzept für die Banco Popular beinhaltete die Herabschreibung und Umwandlung der Eigenmittel des Instituts und die Veräußerung des Instituts im Rahmen des Instruments der Unternehmensveräußerung. Als geeignete Käuferin wurde die Banco Santander ermittelt. In diesem Fall wurde kein Bail-in von Verbindlichkeiten über nachrangige Verbindlichkeiten hinaus verfügt, eine Unterstützung durch den einheitlichen Abwicklungsfonds war nicht erforderlich[11].

Bereits vor dem Banco-Popular-Fall wurde die BRRD im November 2015 angewendet, als die italienischen Behörden vier Banken (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara und Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti) abwickelten. Diese Fälle ereigneten sich jedoch vor Geltungsbeginn der Bail-in-Bestimmungen[12]. Daher wurden lediglich Vorschriften über staatliche Beihilfen bezüglich einer Lastenteilung (die die Herabschreibung von Eigenkapital und

---

2016/0361(COD)) (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: erste Lesung); - Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 in Bezug auf die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, das Gegenparteiausfallrisiko, das Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien, Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Großkredite, Melde- und Offenlegungspflichten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (COM(2016)0850 – C8-0480/2016 – 2016/0360A(COD)); - Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf von der Anwendung ausgenommene Unternehmen, Finanzholdinggesellschaften, gemischte Finanzholdinggesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen (COM(2016) 0854 – C8-0474/2016 – 2016/0364(COD)).

10 Die in der BRRD festgelegte Frist für die Anwendung der Bestimmungen bezüglich des Bail-in-Instruments war der 1. Januar 2016, während die Frist für die Anwendungen der übrigen Bestimmungen der 1. Januar 2015 war.

11 Die Maßnahmen wurden gemäß dem Abwicklungsbeschluss des Einheitlichen Abwicklungsausschusses vom 7. Juni 2017 (SRB/EES/2017/08) ergriffen, der durch den Beschluss der Kommission (EU) 2017/1246 vom 7. Juni 2017 gebilligt wurde.

12 Nach Artikel 130 BRRD müssen die Mitgliedstaaten spätestens seit 1. Januar 2016 bestimmte Vorschriften, darunter auch zum Bail-in, anwenden.

www.parlament.gv.at

nachrangigen Verbindlichkeiten erfordern) angewandt, nicht aber ein Bail-in nach der BRRD[13].

Zudem wurden bestimmte Vorschriften des Abwicklungsrahmens in jüngster Zeit auf notleidende Banken angewendet, was jedoch nicht die Abwicklung der Institute nach sich zog:

- Bestimmte Banken erhielten vorsorgliche Liquiditätsunterstützung[14]. Diese Hilfe wurde zwei griechischen Banken im April 2015 gewährt (National Bank of Greece und Piraeus Bank)[15]. Im Dezember 2016 wurde die Monte dei Paschi di Siena unterstützt[16], im Januar und April 2017 zudem zwei mittelgroße italienische Banken, Banca Popolare di Vicenza und Veneto Banca [17.]
- Die National Bank of Greece und die Piraeus Bank erhielten im November 2015 vorsorgliche Rekapitalisierungen[18]. Diese Art der Unterstützung wurde der Banca Monte dei Paschi di Siena im Juni 2017 von den italienischen Behörden gewährt[19].
- Im Juni 2017 wurden die Banca Popolare di Vicenza und die Veneto Banca von der EZB als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft, der Einheitliche Abwicklungsausschuss befand, dass Abwicklungsmaßnahmen nicht im öffentlichen Interesse seien[20]. Dem Abwicklungsrahmen zufolge greifen unter diesen Umständen die Insolvenzvorschriften nach nationalem Recht. Deshalb wurden beide Institute nach italienischem Recht zwangsliquidiert.
- Nachdem die EZB im Februar 2018 den Ausfall oder wahrscheinlichen Ausfall der lettischen Bank ABLV AS und ihrer Tochter ABLV Bank Luxembourg S.A. festgestellt hatte, entschied der Einheitliche Abwicklungsausschuss wegen fehlenden öffentlichen Interesses, keine Abwicklungsmaßnahmen einzuleiten. Anschließend beantragte die ABLV AS eine freiwillige Liquidation nach lettischem Recht, während die ABLV Bank Luxembourg nach luxemburgischem Recht ihre Zahlungen bis auf Weiteres aussetzte.

Je nach Fall hat die Kommission die vom jeweiligen Mitgliedstaat mitgeteilte Maßnahme gemäß den Beihilfevorschriften für den Finanzsektor, wonach für Kapitalunterstützung eine Lastenteilung zwischen Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern erforderlich ist, sowie gemäß anderer Bestimmungen bewertet, was – soweit relevant – auch für die Vorlage eines Umstrukturierungsplans galt.

---

[13] Die Bail-in-Vorschriften der BRRD erfordern die Herabschreibung und Umwandlung von Anteilen und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten in Höhe von mindestens 8 % der gesamten Verbindlichkeiten der Bank, bevor externe finanzielle Unterstützung in Anspruch genommen werden kann.

[14] Liquidität in Form staatlicher Garantien für Zentralbankfazilitäten oder neu emittierte Verbindlichkeiten gemäß Artikel 32 Absatz 4 Buchstabe d Ziffern i und ii BRRD und Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe d Ziffern i und ii SRMR.

[15] Sache SA.41503.

[16] Sache SA.47081.

[17] Sache SA.47149.

[18] Die Beihilfe wurde von der Kommission in den Sachen SA.43364 und SA.43365 genehmigt. Der Begriff „vorsorgliche Rekapitalisierung“ bezeichnet die Bereitstellung von Eigenmitteln an ein solventes Institut nach Artikel 32 Absatz 4 Buchstabe d Ziffer iii BRRD/Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe d Ziffer iii SRMR.

[19] Die Beihilfe wurde von der Kommission in der Sache SA.47677 genehmigt.

[20] Sache SA.45664.

III. Punkte zur weiteren Bewertung

A. Anwendung von BRRD und SRMR

Vorsorgliche Rekapitalisierung

Eine vorsorgliche Rekapitalisierung ermöglicht in Ausnahmefällen[21] die Rekapitalisierung einer Bank mit öffentlichen Mitteln, um rechtzeitig Schwierigkeiten anzugehen, die in Zusammenhang mit einem unwahrscheinlichen wirtschaftlichen Szenario (wie im adversen Szenario eines Stresstests festgelegt) auftreten und die Finanzlage solventer Institute beeinträchtigen können. Dies trägt dazu bei, ein vorausschauendes Konzept für die Finanzmarktstabilität zu entwickeln und potenzielle Verschlechterungen zu verhindern, die zum Ausfall einer Bank führen können. Um zu gewährleisten, dass die vorsorgliche Rekapitalisierung angemessen und entsprechend der Logik des Abwicklungsrahmens eingesetzt wird, sind nach der BRRD und der SRMR mehrere Voraussetzungen zu erfüllen. Unter anderem muss die Bank solvent sein, die finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln darf nicht dazu verwendet werden, bereits erlittene oder voraussichtliche Verluste zu decken, darüber hinaus muss die vorsorgliche Rekapitalisierung erforderlich sein, um eine Kapitallücke zu decken, die bei einem Stresstest oder einer Bewertung der Qualität der Vermögenswerte festgestellt wurde. Außerdem muss es sich um eine vorübergehende Maßnahme handeln, die geeignet ist, den Folgen einer schweren Störung der Volkswirtschaft eines Mitgliedstaats abzuhelfen. Schlussendlich bedarf die Maßnahme der abschließenden Genehmigung nach dem Rechtsrahmen der Union für staatliche Beihilfen.

Die Kommission hat festgestellt, dass die Voraussetzungen und das Verfahren für die Gewährung einer vorsorglichen Rekapitalisierung möglicherweise weiter klargestellt werden müssen, um Zeitnähe und die Koordinierung zwischen den jeweiligen Akteuren zu gewährleisten. So ist in dem Rahmen nicht präzisiert, welche Behörde bestätigen soll, dass die Bank „solvent“ ist, bevor diese eine vorsorgliche Rekapitalisierung erhält (auch wird der Begriff Solvenz für den Zweck der vorsorglichen Rekapitalisierung nicht definiert), zudem wird nicht angegeben, welche Behörde die Verluste oder voraussichtlichen Verluste des Unternehmens ermitteln soll, die nicht durch eine vorsorgliche Rekapitalisierung gedeckt werden können.

Nach den Erfahrungen aus den ersten Fällen und in Zusammenarbeit mit der EZB und dem SRB hat die Kommission bewährte Vorgehensweisen zu bestimmten Aspekten des Verfahrens ausgearbeitet, darunter auch zur Rolle der Stresstests und ihrer Interaktion mit einer Bewertung der Qualität der Vermögenswerte. Die Kommission setzt ihre Arbeit in diese Richtung fort.

Frühinterventionsmaßnahmen

Die BRRD stattet die Aufsichtsbehörden mit Frühinterventionsbefugnissen aus, die eine weitere Verschlechterung der Finanzlage eines Instituts verhindern und – soweit möglich – das Risiko und die Auswirkungen einer möglichen Abwicklung minimieren sollen. Diese Befugnisse können wahrgenommen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen[22] erfüllt sind, damit die zuständigen Behörden Maßnahmen ergreifen,

---

[21] Die Maßnahme ist zulässig, um eine schwere Störung der Volkswirtschaft eines Mitgliedstaats abzuwenden und die Finanzstabilität zu wahren.

[22] Insbesondere in Artikel 27 BRRD wird der zuständigen Behörde die Befugnis übertragen, Frühinterventionsmaßnahmen zu ergreifen, wenn „*ein Institut gegen eine der Anforderungen der Verordnung*

www.parlament.gv.at

zum Beispiel das Leitungsorgan des Instituts zur Aufstellung eines Aktionsprogramms oder der Änderung der Geschäftsstrategie des Instituts oder seiner rechtlichen und operativen Struktur auffordern können. Die zuständigen Behörden können in diesem Zusammenhang auch das Leitungsorgan eines Instituts austauschen[23].

Bisher wurden Frühinterventionsmaßnahmen nur in äußerst begrenztem Umfang angewendet, was vorläufig nur wenige vorsichtige Rückschlüsse zulässt. Bezüglich des Zusammenspiels – und potenzieller Überschneidungen – zwischen den Frühinterventionsbefugnissen, die den zuständigen Behörden aufgrund nationaler Rechtsvorschriften zur Umsetzung der BRRD übertragen wurden, und der Aufsichtsbefugnisse, die sie auf Basis der CRD und der Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus ausüben können, könnte eine weiterführende Analyse angezeigt sein[24]. Im Hinblick auf die Bankenunion könnte es zudem sinnvoll sein zu erwägen, die in der BRRD enthaltenen Frühinterventionsbefugnisse in der SRMR zu replizieren, um den Rückgriff auf divergierende nationale Umsetzungsmaßnahmen zu verhindern.

Die gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds und das zwischenstaatliche Übereinkommen[25]

Entsprechend früheren politischen Vereinbarungen der Finanzminister[26] und wie mit dem Ergebnis des Dezember-Gipfels der Euro-Gruppe 2018 bestätigt[27] wird die gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds, die für eine größere Glaubwürdigkeit des einheitlichen Abwicklungsmechanismus in der Bankenunion entscheidend ist, spätestens bis zum Ende des Übergangszeitraums für die gemeinsame Nutzung der Mittel aus diesem Fonds geschaffen werden.

Die Kommission hat wiederholt gefordert, die gemeinsame Letztsicherung früher einzuführen[28]. Beim Euro-Gipfel im Dezember 2018 wurde vereinbart, die frühere Einführung der Letztsicherung von ausreichenden Fortschritten bei der Risikominderung abhängig zu machen, die im Jahr 2020 beurteilt werden sollen.

(EU) Nr. 575/2013, der Richtlinie 2013/36/EU oder des Titels II der Richtlinie 2014/65/EU oder einen der Artikel 3 bis 7, 14 bis 17 und 24, 25 und 26 der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 [verstößt] oder … es einer Bewertung mehrerer maßgeblicher Faktoren zufolge, zu denen die Eigenmittelanforderungen des Instituts zuzüglich 1,5 Prozentpunkten zählen können, [droht,] in naher Zukunft dagegen zu verstoßen, weil sich beispielsweise seine Finanzlage, einschließlich Liquiditätssituation, Fremdkapitalquote, Kreditausfällen oder Klumpenrisiken, dramatisch verschlechtert".

23 Ein solcher Beschluss wurde jüngst von der EZB für die Cassa di Risparmio di Genova e Liguria gefasst. Siehe https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html.

24 Namentlich Artikel 16 SSMR.

25 Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge, 14. Mai 2014, 8457/14: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/de/pdf.

26 Erklärung der Euro-Gruppe und der Wirtschafts- und Finanzminister zu den Letztsicherungsvorkehrungen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus, 20. Dezember 2013, 18137/13: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18137-2013-INIT/en/pdf.

27 Erklärung des Euro-Gipfels, 14. Dezember 2018, und Vorgaben für die gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds.

28 Siehe beispielsweise die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank – Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: ein Fahrplan, 6.12.2017 (COM(2017) 0821 final) und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Vollendung der Bankenunion, 11.10.2017 (COM(2017) 592 final).

www.parlament.gv.at

Unter den Mitgliedstaaten, die an der Bankenunion teilnehmen, scheint ein breiter Konsens zu bestehen, dass die Rückzahlung der gemeinsamen Letztsicherung durch den einheitlichen Abwicklungsfonds für den Fall, dass die Letztsicherung vor Ablauf des Übergangszeitraums zum Einsatz käme, auf die betreffende nationale Kammer bzw. die betreffenden nationalen Kammern beschränkt bliebe[29]. Dies wirkt sich auf die Beträge aus, die zurückgezahlt und daher von der gemeinsamen Letztsicherung entliehen werden können. Um zu gewährleisten, dass auch während des Übergangszeitraums falls erforderlich ein umfassender Zugang zur Letztsicherung möglich ist, müssen bald begrenzte Änderungen am zwischenstaatlichen Übereinkommen vereinbart werden (insbesondere, weil ohne eine rasche Änderung des Übereinkommens der Nutzen einer frühen Umsetzung begrenzt sein dürfte).

Eine der verfügbaren Optionen wäre die gemeinsame Nutzung von im Voraus und nachträglich erhobenen Beiträgen ab 2021, um eine gemeinsame Letztsicherung mit einem glaubwürdigen Volumen zu präsentieren und die Krisenfestigkeit der Bankenunion zu erhöhen.

Liquidität im Abwicklungsfall

Entscheidendes Element einer wirkungsvollen Abwicklung ist die Gewährleistung, dass eine abgewickelte Bank weiterhin über ausreichende Liquidität verfügt. Für Liquidität können der Markt oder aber normale Zentralbankfazilitäten sorgen. Sollten diese Ressourcen vorübergehend nicht ausreichen, kann der einheitliche Abwicklungsfonds für Liquidität im Abwicklungsfall genutzt werden.
Allerdings könnten die Ressourcen des Fonds – selbst, wenn dieser durch eine Letztsicherung der gleichen oder einer ähnlichen Größenordnung ergänzt wird – angesichts des Umfangs potenzieller Liquiditätserfordernisse bei einer Abwicklung nicht ausreichen, um den Bedarf adäquat zu decken[30].

Der SRB kann nach Artikel 73 SRMR externe Darlehen aufnehmen, um die Verfügbarkeit von Ressourcen für die Abwicklung zu gewährleisten, wenn (noch) keine Beiträge für diese Zwecke verfügbar sind. Aus Sicht der Kommission ermöglicht diese Bestimmung es dem Ausschuss, seine Arbeitsfähigkeit mit geeigneten Mitteln – wie der Aufnahme einer begrenzten Zahl von Darlehen außerhalb einer Abwicklung – sicherzustellen.

Darüber hinaus ist in den Mitgliedstaaten, die nicht an der Bankenunion teilnehmen, und in Drittländern[31] entweder eine unbegrenzte Bereitstellung von Liquiditätsunterstützung im Abwicklungsfall oder eine Bereitstellung mit deutlich höheren Grenzen als den innerhalb der Bankenunion geltenden vorgesehen, oft mit der Möglichkeit von Erhöhungen.

---

[29] Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e des zwischenstaatlichen Übereinkommens.

[30] Siehe z. B.: Bericht der Euro-Gruppe an die Staats- und Regierungschefs über die Vertiefung der WWU vom 4. Dezember 2018, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/; W.P. de Groen, „Financing bank resolution: An alternative solution for arranging the liquidity required", in-depth analysis requested by the ECON committee of the European Parliament, November 2018, hier verfügbar: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA(2018)624423_EN.pdf; M. Demertzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, „How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union", in-depth analysis requested by the ECON committee of the European Parliament, November 2018, hier verfügbar: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA(2018)624422_EN.pdf.

[31] Siehe beispielsweise den Orderly Liquidation Fund in den USA (12 U.S.C. § 5390 (Dodd-Frank Act § 210(n)).

Daher unterstützt die Kommission entschieden die laufenden Überlegungen zu anderen Quellen und Lösungen, um Liquiditätsunterstützung im Abwicklungsfall bereitzustellen, und fordert die Einigung und Umsetzung im Laufe des Jahres 2019. Wichtig ist, dass ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen, um bei Bedarf kurzfristige Liquiditätsunterstützung zu leisten.

Weitere Erwägungen

Nach Artikel 129 BRRD stellt die Kommission auf Grundlage der Schlussfolgerungen des Berichts der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu vereinfachten Anforderungen, der gemäß Artikel 4 Absatz 7 dieser Richtlinie im Dezember 2017 vorgelegt wurde[32], sowie auf Grundlage des EBA-Berichts zur Mindestanforderung an berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL), der gemäß Artikel 45 Absatz 19 BRRD im Dezember 2016 erschien[33], eingehende Überlegungen an.

Der EBA-Bericht zu vereinfachten Anforderungen gibt einen Überblick über die Anwendung der BRRD-Bestimmungen, wonach die zuständigen Behörden und die Abwicklungsbehörden bei Banken, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, vereinfachte Sanierungs- und Abwicklungspläne anfordern können. Wer für vereinfachte Anforderungen infrage kommt, wird, wie in Artikel 4 BRRD und der delegierten Verordnung zu vereinfachten Anforderungen[34] beschrieben, anhand mehrerer Faktoren bestimmt. Der Bericht zeigt die unterschiedlichen Vorgehensweisen und Konzepte auf, derer sich die zuständigen Behörden und die Abwicklungsbehörden zur Anwendung vereinfachter Anforderungen bedienen. In diesem Zusammenhang wird in dem Bericht empfohlen, die verbleibenden Diskrepanzen kontinuierlich zu überwachen.

In ihrer Bilanz des Berichts gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass vereinfachte Anforderungen ein wichtiger Bestandteil des Rahmens sind, um Effizienz und Verhältnismäßigkeit des Erfordernisses, Sanierungs- und Abwicklungspläne zu entwickeln, zu gewährleisten, und gegebenenfalls den bürokratischen Aufwand für zuständige Behörden und Abwicklungsbehörden zu verringern. Sie könnte es daher für notwendig erachten, den Rahmen in dieser Hinsicht zu optimieren, und dabei das Resultat der Überwachung vereinfachter Anforderungen durch die EBA berücksichtigen.

Das vom Europäischen Parlament und dem Rat am 16. April 2019 verabschiedete Bankenpaket umfasst mehrere Maßnahmen zur Änderung der MREL-Bestimmungen und hat daher das Erfordernis einer Überprüfung auf Grundlage des EBA-Berichts ersetzt.

---

[32] https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Report+on+the+Application+of+Simplified+Obligations+and+Waivers+in+Recovery+and+Resolution+Planning.pdf.

[33] https://eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf.

[34] Delegierte Verordnung (EU) 2016/1075 der Kommission vom 23. März 2016 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards, in denen der Inhalt von Sanierungsplänen, Abwicklungsplänen und Gruppenabwicklungsplänen, die Mindestkriterien, anhand deren die zuständige Behörde Sanierungs- und Gruppensanierungspläne zu bewerten hat, die Voraussetzungen für gruppeninterne finanzielle Unterstützung, die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Bewerter, die vertragliche Anerkennung von Herabschreibungs- und Umwandlungsbefugnissen, die Verfahren und Inhalte von Mitteilungen und Aussetzungsbekanntmachungen und die konkrete Arbeitsweise der Abwicklungskollegien festgelegt wird, verfügbar hier: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1075.

www.parlament.gv.at

B. Interaktion zwischen Abwicklung und Insolvenz und Überlegungen zu einer möglichen weiteren Harmonisierung der Insolvenzvorschriften

Die Abwicklungsregelungen stellen eine „Ausnahmeregelung“ von den nach nationalem Recht anwendbaren allgemeinen Insolvenzverfahren dar. Insbesondere wenn eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft wird, es keine alternative Maßnahme der Privatwirtschaft gibt und ein öffentliches Interesse an der Abwicklung des Instituts besteht, gelten die in der BRRD und der SRMR enthaltenen harmonisierten Vorschriften. Besteht kein öffentliches Interesse an einer Abwicklung der Bank, wird sie gemäß den geltenden nationalen Insolvenzvorschriften liquidiert.

Das für ausfallende Banken geltende nationale Insolvenzrecht ist großenteils nicht harmonisiert, und bei der Anwendung der Insolvenzvorschriften auf nationaler Ebene gibt es Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Mit der BRRD und der SRMR wurde bisher nur eine eingeschränkte Harmonisierung bewirkt. Die BRRD besagt insbesondere, dass bestimmte ungedeckte erstattungsfähige Einlagen im nationalen Insolvenzverfahren einen höheren Rang haben als andere gewöhnliche nicht besicherte nicht bevorrechtigte Verbindlichkeiten und dass gedeckte Einlagen im Falle einer Insolvenz höherrangig sind als ungedeckte erstattungsfähige Einlagen[35]. Die Insolvenzrangfolge wurde durch die Richtlinie zur Rangfolge von Bankengläubigern zur Änderung der BRRD[36] weiter harmonisiert. Mit dieser Richtlinie wurde eine neue Schuldtitelkategorie geschaffen, der nicht bevorrechtigte vorrangige Schuldtitel; im Insolvenzfall rangiert er über den nachrangigen Verbindlichkeiten, aber unterhalb der vorrangigen Verbindlichkeiten.

Gemäß der Überprüfungsklausel der SRMR muss die Kommission beurteilen, ob Insolvenzverfahren für ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Institute weiter harmonisiert werden müssen.

Die Unterschiede zwischen den Insolvenzregelungen in der Bankenunion können sich für die Abwicklungsbehörde als herausfordernd und komplex darstellen, insbesondere, wenn die Insolvenz im Zusammenhang mit Maßnahmen zu grenzübergreifend tätigen Banken in Abwicklung kontrafaktisch eingesetzt wird (um dem Grundsatz „keine Schlechterstellung von Gläubigern“ Rechnung zu tragen[37]). Es bedarf weiterer Erfahrungen, um zu sehen, ob und wie diese Themen angegangen werden sollten. Die Kommission kann jedoch bereits jetzt einige Elemente des Bankeninsolvenzrechts für ausfallende Banken identifizieren, die mögliche weitere Überlegungen erfordern. Dazu gehört eine Bewertung der geltenden Rangfolge der Forderungen im nationalen Insolvenzrecht der verschiedenen Mitgliedstaaten – auch im Hinblick darauf zu bestimmen, ob eine weitere Angleichung der Rangfolgen bei Insolvenz und Abwicklung wünschenswert ist[38]. Größere Klarheit könnte zudem bei den auf nationaler Ebene verfügbaren Verfahren für die Liquidation oder Abwicklung von Banken nötig sein, die als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft sind, bei denen aber kein öffentliches Interesse an Abwicklungsmaßnahmen besteht. Die BRRD und SRMR

---

[35] Artikel 108 BRRD.

[36] Richtlinie (EU) 2017/2399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU im Hinblick auf den Rang unbesicherter Schuldtitel in der Insolvenzrangfolge.

[37] Der Grundsatz, wonach Anteilseigner und Gläubiger im Abwicklungsfall keine größeren Verluste zu tragen haben als bei einer Insolvenz, ist in Artikel 34 BRRD kodifiziert.

[38] Bei einer Harmonisierung der Rangfolge der Forderungen im Falle einer Insolvenz sollte der Status bestimmter privilegierter Gläubiger wie Steuerbehörden, Sozialversicherungsanstalten oder Arbeitnehmer angemessene Beachtung finden.

www.parlament.gv.at

enthalten keine konkreten Aussagen dazu, wie Insolvenzverfahren für diese Banken ablaufen sollten, da diese Elemente nicht harmonisiert sind und den nationalen Gesetzgebern überlassen bleiben.

Die Kommission hat für ein besseres Verständnis dieser Fragen eine Studie in Auftrag gegeben[39]. Ziel der Studie ist es, eine Grundlage für die Analyse der Diskrepanzen zwischen den Insolvenzrahmen für Banken nach den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften und die Wechselwirkungen dieser Rahmen mit den Abwicklungsvorschriften zu schaffen. Durch die Studie sollen zudem potenzielle Harmonisierungsoptionen ermittelt werden, etwa die mögliche Einführung von Verwaltungsverfahren für die Liquidation in der EU.

C. Funktionsweise von SRM und SRB

Der SRMR-Überprüfungsklausel zufolge sollte die Kommission verschiedene Aspekte in Zusammenhang mit der Verwaltung und der Funktionsweise des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss (SRB) einer Bewertung unterziehen.

Unter anderem sollen die im Folgenden aufgelisteten Punkte überprüft werden:

- Bewertung des Zusammenspiels zwischen SRB (und dem SRM im Allgemeinen) und anderen Akteuren im Abwicklungsprozess sowie zwischen SRB und EBA, der Europäischen Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde (ESMA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA);
- Bewertung, ob die Zielausstattung oder der Referenzpunkt des einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) überarbeitet werden sollten;
- Bewertung der internen Verwaltungsregelungen des SRB und anderer operativer Aspekte, insbesondere des Anlageportfolios des SRB;
- Bewertung des Rechtsstatus des Ausschusses als einer Agentur der Union.

Vorab merkt die Kommission an, dass der SRB die Abwicklungsbefugnisse im Jahr 2016 im vollen Umfang übernommen hat und Zeit brauchte, um seinen internen Betrieb aufzunehmen und alle Stellen zu besetzen. Daher liegen noch keine ausreichenden Informationen oder Erfahrungen für eine detaillierte Überprüfung vor.

Allerdings können einige Vorabüberlegungen angestellt werden.

Das Verfahren zur Festlegung eines Abwicklungskonzepts gemäß der SRMR[40] beinhaltet verschiedene Schritte und macht eine Koordinierung zwischen verschiedenen Akteuren – darunter SRB, nationale Abwicklungsbehörden, Europäische Zentralbank und Kommission – erforderlich. Um die Finanzstabilität zu wahren und negative Auswirkungen auf den Markt zu verhindern, sieht das Verfahren zudem vor, dass das Abwicklungskonzept binnen sehr kurzer Zeit festgelegt und ausgeführt werden muss. Wenngleich es mit einer Reihe von Herausforderungen einhergeht, stellt es doch sicher, dass Beschlüsse zur Bankenabwicklung schnell gefasst werden, dabei aber die Aufgaben und Befugnisse aller beteiligten Akteure gewahrt bleiben.

---

[39] Die Studie wurde aufgrund eines Ersuchens und entsprechender Haushaltsmittel des Europäischen Parlaments für ein Pilotprojekt zur Bankenunion in Auftrag gegeben. Am 7. September 2018 wurde eine Ausschreibung veröffentlicht, siehe https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:389651-2018:TEXT:DE:HTML&tabId=0.

[40] Artikel 18 SRMR.

www.parlament.gv.at

Über das Abwicklungsverfahren hinaus hat der SRB gemäß den im Rahmen festgelegten Verfahren mit nationalen Behörden zusammengearbeitet. Im Abwicklungsplanungszyklus 2017 legte der Ausschuss verbindliche MREL-Ziele auf konsolidierter Ebene für die Mehrzahl der größten Bankengruppen unter seiner Zuständigkeit fest; bis zum Jahr 2020 will er verbindliche Ziele für alle Gruppen festsetzen, für die er zuständig ist.

In puncto EBA veröffentlichte die Kommission am 27. November 2017 einen Bericht über die Rolle der Behörde im Hinblick auf Vermittlungsverfahren im Abwicklungsfall[41]. In dem Bericht wurden einige Aspekte aufgegriffen, auf die die EBA die Kommission hingewiesen hatte. All diese Aspekte betreffen Bestimmungen der EBA-Gründungsverordnung[42], die im Zuge der Überprüfung der drei Gründungsverordnungen geändert wird[43].

Bezüglich der Überprüfung von Zielausstattung und Referenzpunkt für den SRF legt die SRMR fest, dass bis zum Ende einer Aufbauphase von acht Jahren ab dem 1. Januar 2016 die verfügbaren Mittel des Fonds mindestens 1 % der gedeckten Einlagen aller in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Kreditinstitute erreichen müssen[44]. Gleichermaßen stellen die Mitgliedstaaten nach der BRRD sicher, dass die im Rahmen ihrer Finanzierungsmechanismen verfügbaren Mittel bis zum 31. Dezember 2024 mindestens 1 % der gedeckten Einlagen aller in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen Institute entsprechen[45]. Die Mitgliedstaaten können eine über diesen Betrag hinausgehende Zielausstattung festsetzen, eine Option, von der einige Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der BRRD Gebrauch gemacht haben.

Seit 2014 wurde eine Reihe von delegierten Verordnungen und Durchführungsverordnungen verabschiedet, die die Modalitäten im Zusammenhang mit den im Voraus[46] und nachträglich[47] zu erhebenden Beiträgen zum einheitlichen Abwicklungsfonds und die nationalen Finanzierungsmechanismen festlegen. Anschließend berechnete der SRB die innerhalb der Bankenunion im Voraus zu erhebenden Beträge zum einheitlichen Abwicklungsfonds und begann über die nationalen Abwicklungsbehörden mit deren Erhebung[48]. Außerhalb der Bankenunion leisten Banken nun ihren Beitrag zu den nationalen Finanzierungsmechanismen.

---

41 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52017DC0661

42 Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde).

43 Beschluss der Kommission C(2017) 536 final vom 20. September 2017.

44 Artikel 69 Absatz 1 SRMR.

45 Artikel 102 Absatz 1 BRRD.

46 Delegierte Verordnung (EU) 2015/63 der Kommission vom 21. Oktober 2014 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf im Voraus erhobene Beiträge zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen und Durchführungsverordnung (EU) 2015/81 des Rates vom 19. Dezember 2014 zur Festlegung einheitlicher Modalitäten für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf im Voraus erhobene Beiträge zum einheitlichen Abwicklungsfonds.

47 Delegierte Verordnung (EU) 2016/778 der Kommission vom 2. Februar 2016 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Umstände und Bedingungen, unter denen die Entrichtung von außerordentlichen nachträglich erhobenen Beiträgen teilweise oder vollständig aufgeschoben werden kann, und auf die Kriterien für die Bestimmung der Tätigkeiten, Dienstleistungen und Geschäfte im Zusammenhang mit „kritischen Funktionen" und zur Präzisierung der Kriterien für die Bestimmung der Geschäftsbereiche und damit verbundenen Dienste im Zusammenhang mit den Kerngeschäftsbereichen.

48 https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0.

www.parlament.gv.at

Im Oktober 2016 nahm die EBA einen Bericht über den Referenzpunkt zur Festsetzung der Zielausstattung für Abwicklungsfinanzierungsmechanismen an[49]. In dem Bericht wird empfohlen, für die Berechnung der Zielausstattung für Abwicklungsfinanzierungsmechanismen statt gedeckter Einlagen die Gesamtverbindlichkeiten abzüglich der gedeckten Einlagen zugrunde zu legen, um mehr Konsistenz mit dem Regulierungsrahmen zu erreichen. Es wird jedoch auch betont, dass die Abwicklungsbehörden und Institute während des Aufbaus der Abwicklungsfinanzierungsmechanismen Klarheit über die Beiträge brauchen und dass Schwankungen in der Zielausstattung während dieses Zeitraums vermieden werden sollten.

Derzeit befindet sich der einheitliche Abwicklungsfonds noch im Aufbau und wurde bislang nicht für eine Abwicklungsmaßnahme genutzt. Der Fokus sollte deshalb darauf liegen, die Zielausstattung zu erreichen und die vollständige Umsetzung der geltenden rechtlichen Bestimmungen sicherzustellen. Änderungen der Zielausstattung selbst oder des Referenzpunkts und der Beiträge erscheinen in der gegenwärtigen Phase des Verfahrens nicht notwendig.

Jede weitere Bewertung wird erst möglich, wenn der gesamte Mechanismus zur Bereitstellung von Mitteln im Abwicklungsfall steht und potenziell in konkreten Fällen erprobt wird. Für den Moment genügt die Feststellung, dass eine erhöhte Verlustabsorptionsfähigkeit des Privatsektors, insbesondere als Ergebnis der MREL-Vorschriften im Bankenpaket, und das Wachstum des SRF als wirksame Instrumente betrachtet werden können, um die mögliche Exponierung von Staaten gegenüber dem Bankensektor zu minimieren.

In der Frage der Verwaltung des SRB und einer Änderung seines Rechtsstatus von einer Agentur zum Unionsorgan[50] liegen angesichts der Tatsache, dass der Ausschuss erst kürzlich geschaffen wurde und nur begrenzt konkrete Erfahrungen gesammelt wurden, momentan keine hinreichenden Beweggründe für eine Änderung der derzeitigen Bestimmungen vor. In diesem Zusammenhang unterstreicht die Kommission, dass eine solche Änderung des Rechtsstatus eine Änderung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erfordern würde.

Abschließend könnten im Hinblick auf den potenziellen Bankenunion-Beitritt nicht teilnehmender Mitgliedstaaten Überlegungen zu den Modalitäten der SRM-Teilnahme für einen beitretenden Mitgliedstaat angestellt werden.

IV. FAZIT

Die von der Kommission gezogene Bilanz der oben erörterten Themen basiert auf den eingeschränkten Erfahrungen, die sie aus der bisherigen Anwendung des Abwicklungsrahmens gewonnen hat.

---

[49] In Übereinstimmung mit Artikel 102 Absatz 4 BRRD. Bericht zur angemessenen Zielausstattungsgrundlage für Abwicklungsfinanzierungsmechanismen, EBA-OP-2016-18, 28. Oktober 2016, hier verfügbar: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/Report+on+the+appropriate+target+level+basis+for+resolution+financing+arrangements+%28EBA-OP-2016-18%29.pdf.

[50] In Artikel 94 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i SRMR ist vorgesehen, dass die Kommission als Teil der Überprüfung der Gesetzgebung bewertet, ob „*die mit dieser Verordnung dem Ausschuss, dem Rat und der Kommission übertragenen Aufgaben ausschließlich von einem unabhängigen Organ der Union wahrgenommen werden müssen, und – wenn dies der Fall ist – ob eine Änderung der einschlägigen Bestimmungen erforderlich ist, was auch das Primärrecht einschließt*.“

www.parlament.gv.at

Noch geschah dies nur in einer begrenzten Zahl von Fällen. Davon betraf lediglich ein Fall die Abwicklung eines Instituts gemäß der SRMR. Auch ist anzumerken, dass eine Reihe dieser Fälle sich auf „Altlasten“ aus der Zeit vor oder während der Finanzkrise bezogen.

Zudem sind die Bestimmungen zum Bail-in-Instrument und der Einrichtung des Einheitlichen Abwicklungsausschusses erst seit 1. Januar 2016 anwendbar. Andere Elemente wie die Abwicklungsplanung für größere und komplexe Institute und die MREL-Bestimmungen bedürfen zur vollständigen Umsetzung einer schrittweisen Einführung.

Bestimmte entscheidende Elemente des Rahmens – darunter die MREL-Vorschriften, Moratoriumsbefugnisse und die Anerkennung von Verbindlichkeiten, die dem Recht eines Drittlandes unterliegen – werden darüber hinaus derzeit geändert; anschließend gelten Übergangszeiträume.

Angesichts dessen ist die Ausarbeitung und Annahme von Legislativvorschlägen zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht.

Die Kommission wird jedoch die Überwachung der Anwendung des Abwicklungsrahmens fortsetzen und die im vorliegenden Bericht ermittelten Themen weiter bewerten – dies geschieht auch im Lichte zusätzlicher Erkenntnisse durch die kürzlich begonnene Studie zur Harmonierung nationaler Insolvenzrechtsvorschriften und der Erfahrungen aus der möglichen künftigen Anwendung des Abwicklungsrahmens.

Dazu wird die Kommission außerdem mit vom Europäischen Parlament benannten Experten, den Mitgliedstaaten und allen einschlägigen Interessenträgern die in diesem Bericht im Hinblick auf die BRRD und die SRMR identifizierten Themen (sowie Aspekte, die sich auch der Anwendung des Abwicklungsrahmens ergeben können) umfassend diskutieren.

In diesem Zusammenhang wird die Kommission auch die Interaktion mit politischen Entwicklungen in Bezug auf die Einlagenversicherung berücksichtigen, wozu die Arbeit der von der Euro-Gruppe eingerichteten hochrangigen Gruppe[51] ebenso wie die Überprüfung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme[52] zählt.

[51] Bericht der Euro-Gruppe an die Staats- und Regierungschefs über die Vertiefung der WWU vom 4. Dezember 2018.

[52] Richtlinie 2014/49/EG.

www.parlament.gv.at