III

*(Vorbereitende Rechtsakte)*

# EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

## STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

**vom 5. Juli 2023**

**zu Änderungen des Unionsrahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung**

**(CON/2023/19)**

(2023/C 307/04)

### Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 18. April 2023 verabschiedete die Europäische Kommission Vorschläge für 1) eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf Frühinterventionsmaßnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen ([1]) (im Folgenden die „vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ oder die „vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung“), 2) eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU im Hinblick auf Frühinterventionsmaßnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen ([2]) (im Folgenden die „vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten“ oder die „vorgeschlagenen Änderungen der BRRD“), 3) eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/49/EU im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Einlagensicherung, die Verwendung der Mittel aus Einlagensicherungssystemen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Transparenz ([3]) (im Folgenden „die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme“ oder die „vorgeschlagenen Änderungen der DGSD“) und 4) eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU und der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf bestimmte Aspekte der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten ([4]) (im Folgenden die „vorgeschlagenen Änderungen im Hinblick auf Beteiligungsketten“). Die vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, die vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, die vorgeschlagenen Änderungen der DGSD und die vorgeschlagenen Änderungen im Hinblick auf Beteiligungsketten werden im Folgenden zusammen als „das vorgeschlagene Legislativpaket“ bezeichnet.

Die Kommission hat vorgeschlagen, die Europäische Zentralbank (EZB) zu den vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, den vorgeschlagenen Änderungen der BRRD und den vorgeschlagenen Änderungen der DGSD zu konsultieren. Am 23. Juni 2023 bzw. am 3. Juli 2023 wurde die EZB vom Rat der Europäischen Union bzw. vom Europäischen Parlament um Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen im Hinblick auf Beteiligungsketten ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, da das vorgeschlagene Legislativpaket Bestimmungen enthält, die 1) den Beitrag des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen gemäß Artikel 127 Absatz 5 des Vertrags und 2) die Aufgaben, welche der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen wurden, berühren. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

([1]) COM(2023) 226 final.
([2]) COM(2023) 227 final.
([3]) COM(2023) 228 final.
([4]) COM(2023) 229 final.

**Allgemeine Anmerkungen**

1. *Notwendige Aktualisierung des Rahmens der Union für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung*

1.1. Die EZB begrüßt nachdrücklich das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Legislativpaket, mit dem Verbesserungen in allen Phasen des Unionsrahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung angestrebt werden ([5]). Ein gut funktionierender Unionsrahmen für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung ist von entscheidender Bedeutung, um mögliche oder tatsächliche Ausfälle von Kreditinstituten aller Größen innerhalb eines Mitgliedstaates und zwischen den Mitgliedstaaten zu bewältigen. Der derzeitige Rahmen für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung, der als Reaktion auf die globale Finanzkrise von 2008 geschaffen wurde, ist seit einigen Jahren in Kraft. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die in den letzten zehn Jahren durchgeführten Reformen die Wirksamkeit des Rahmens erheblich gesteigert haben. Diese Überprüfung bietet eine wichtige Gelegenheit, den Rahmen für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung angesichts der in den ersten Jahren seiner Anwendung gewonnenen Erkenntnisse weiter zu verbessern.

1.2. Das vorgeschlagene Legislativpaket zielt darauf ab, die Widerstandsfähigkeit der europäischen Finanzmärkte in Krisensituationen zu erhöhen. Die in der Union geltenden Vorschriften für das Krisenmanagement sollen weiter harmonisiert werden, sodass die Komplexität des grenzüberschreitenden Krisenmanagements verringert wird. Darüber hinaus soll der Anwendungsbereich des Instrumentariums für das Krisenmanagement, das zur Bewältigung von Krisensituationen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Ausfall kleinerer und mittlerer Kreditinstitute, zur Verfügung steht, erweitert und die Wirksamkeit dieses Instrumentariums verbessert werden.

1.3. Die EZB begrüßt die Verbesserungen der Frühinterventionsregelung sowie die neuen Bestimmungen über die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden, mit denen das Krisenmanagement weiter verbessert werden soll. Im Rahmen dieser Regelung wird es wichtig sein, eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden beizubehalten.

1.4. Die EZB begrüßt zudem die vorgeschlagene Ausweitung des Umfangs der Abwicklung, ([6]) da dies den wirksamen Umgang mit Ausfällen kleinerer und mittlerer Kreditinstitute in allen Mitgliedstaaten auf harmonisierte Weise verbessern wird ([7]). Zugleich ist es unerlässlich, dass dieser erweiterte Umfang der Abwicklung mit einer angemessenen Finanzierung der Abwicklung für diese kleineren und mittleren Kreditinstitute einhergeht. Ohne einen verbesserten Zugang zu Finanzmitteln besteht die Gefahr, dass eine Ausweitung des Umfangs der Abwicklung in der Praxis nicht umgesetzt werden kann. Die EZB unterstützt daher voll und ganz den Ansatz im vorgeschlagenen Legislativpaket, aufbauend auf dem Grundsatz, dass Verluste bei einem Ausfall eines Kreditinstituts in erster Linie von Anteilseignern und Gläubigern getragen werden sollten, vorbehaltlich bestimmter Schutzmaßnahmen auch eine stärkere Rolle der Einlagensicherungssysteme bei der Abwicklung vorzusehen. Es ist wichtig, dass diese Rolle durch eine harmonisierte Kostenoptimierungsprüfung und eine einstufige Vorrangstellung der Einleger erleichtert wird.

1.5. Das vorgeschlagene Legislativpaket wird in bestimmten Szenarien den Zugang zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen vereinfachen. In systemischen Krisen, in denen mehrere Kreditinstitute gleichzeitig in Schwierigkeiten geraten oder in denen das Bail-in einer bestimmten Kategorie von Gläubigern die Finanzstabilität ernsthaft zu untergraben droht, wäre es jedoch von Vorteil, einen außerordentlichen Zugang zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen zu gewähren, um das öffentliche Interesse zu wahren und systemische Folgen zu vermeiden. Um solchen Ausnahmesituationen zu begegnen, würde die EZB die Einführung einer Ausnahme für die Finanzstabilität unterstützen, die – allerdings vorbehaltlich strenger Schutzbestimmungen – unter außergewöhnlichen Umständen die Möglichkeit des Zugangs zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen vorsieht, bevor es zu einer Verlustabsorption von 8 % der gesamten Verbindlichkeiten und der Eigenmittel kommt.

([5]) Siehe Stellungnahme CON/2017/6 der Europäischen Zentralbank vom 8. März 2017 zu einem 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 (ABl. C 132 vom 26.4.2017, S. 1) und Stellungnahme CON/2017/47 der Europäischen Zentralbank vom 8. November 2017 zu Änderungen des Unionsrahmens für das Krisenmanagement (ABl. C 34 vom 31.1.2018, S. 17). Sämtliche Stellungnahmen der EZB sind über EUR-Lex abrufbar. Siehe ferner den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu.

([6]) Siehe die Begründung der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, S. 5 und 10.

([7]) Siehe den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), S. 1.

1.6. Ungeachtet der Ausweitung des Umfangs der Abwicklung werden einige Kreditinstitute weiterhin im Rahmen des nationalen Liquidations- oder Insolvenzverfahrens liquidiert. In solchen Fällen ist es wichtig, ein reibungsloses und zeitnahes Verfahren zu gewährleisten, um nach einer negativen Bewertung des öffentlichen Interesses etwaige „Schwebezustände" ([8]) zu vermeiden.

1.7. Das vorgeschlagene Legislativpaket zielt auch darauf ab, die Fähigkeit von Einlagensicherungssystemen, durch präventive und alternative Maßnahmen einzugreifen, z. B. durch die einstufige Vorrangstellung der Einleger, zu harmonisieren und zu verbessern. Die EZB würde jedoch eine weitergehende Harmonisierung dieser Maßnahmen unterstützen. Darüber hinaus hätte die EZB es begrüßt, wenn in den Artikeln der DGSD eine ausdrückliche Verpflichtung zur Trennung der Finanzmittel institutsbezogener Sicherungssysteme und der Finanzmittel von Einlagensicherungssystemen vorgesehen worden wäre. Dies würde insbesondere sicherstellen, dass die spezifischen Aufgaben eines institutsbezogenen Sicherungssystems sodann mithilfe dieser speziellen Finanzmittel des institutsbezogenen Sicherungssystems weiterhin wahrgenommen werden können.

1.8. Die EZB sieht Verbesserungsbedarf bei den gegenwärtigen Vorschriften für die Übertragung von Beiträgen von Einlagensicherungssystemen in Fällen, in denen die Kreditinstitute zu einem anderen Einlagensicherungssystem innerhalb der Union wechseln, da diese Vorschriften andernfalls einen stärker integrierten Binnenmarkt für Bankdienstleistungen in der Union behindern könnten. In dieser Hinsicht unterstützt die EZB die Beauftragung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) mit der Entwicklung einer Methode zur Berechnung der Höhe der zu übertragenden Beiträge, um eine Übereinstimmung mit den übertragenen Risiken zu gewährleisten.

1.9. Im Einklang mit dem Ziel, die Beratungen während der laufenden Legislaturperiode zum Abschluss zu bringen, unterstützt die EZB nachdrücklich einen zügigen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ([9]). Mit dem vorgeschlagenen Legislativpaket wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Hauptzielen des Schutzes von Steuerzahlern und Einlegern sowie der Wahrung der Finanzstabilität geschaffen. Es stellt ein kohärentes Paket dar, das ganzheitlich erörtert werden muss, da seine Kernelemente nur dann wie beabsichtigt wirken können, wenn sie gleichzeitig eingeführt werden.

2. *Vollendung der Bankenunion*

2.1. Neben dem vorgeschlagenen Legislativpaket, das einen entscheidenden Schritt zur Stärkung der Bankenunion darstellt, werden weitere Initiativen von zentraler Bedeutung sein, um die Bankenunion in den kommenden Jahren zu vollenden.

2.2. Erstens ist ein Europäisches Einlagenversicherungssystem (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) die notwendige dritte Säule zur Vollendung der Bankenunion ([10]) und würde die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors der Union weiter stärken Die Einrichtung eines EDIS mit vollständiger Risikoteilung, einschließlich der vollständigen Deckung sowohl des Liquiditätsbedarfs als auch der Verluste, bleibt eine der wichtigsten Prioritäten ([11]). Ein gemeinsames System würde sicherstellen, dass das Vertrauen in die Sicherheit von Bankeinlagen in allen Mitgliedstaaten gleich hoch ist, ([12]) wodurch das Risiko eines Bankenansturms verringert und die Finanzstabilität gewahrt würde. Durch die Beibehaltung des Einlegerschutzes auf nationaler Ebene wird die Verbindung zwischen einem Kreditinstitut und dem zugehörigen Staat gewahrt. Dies behindert die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen, schwächt die Finanzstabilität und bedeutet, dass eines der Hauptziele der Bankenunion nicht erreicht wurde. Die Einrichtung eines EDIS könnte auch weitere Verbesserungen des Rahmens für das Krisenmanagement und der grenzüberschreitenden Integration in der Bankenunion bewirken. Die EZB begrüßt die Forderung der Kommission nach erneuten Bemühungen um eine politische Einigung über das EDIS ([13]) und fordert die Gesetzgeber der Union auf, diesbezüglich Fortschritte zu erzielen.

2.3. Zweitens muss vorrangig die vollständige Operationalisierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in seiner Funktion als Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds sichergestellt werden.

---

([8]) Siehe Begründung der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, S. 19.

([9]) Siehe Erklärung der Euro-Gruppe zur Zukunft der Bankenunion vom 16. Juni 2022, abrufbar auf der Website des Rates der Europäischen Union unter www.consilium.europa.eu.

([10]) Siehe Nummer 1.1 der Stellungnahme CON/2016/26 der Europäischen Zentralbank vom 20. April 2016 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems (ABl. C 252 vom 12.7.2016, S. 1).

([11]) Siehe den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), S. 1-4 und S. 14-15.

([12]) Siehe Nummer 1.1 der Stellungnahme CON/2016/26.

([13]) Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagenversicherung als Beitrag zur Vollendung der Bankenunion (COM(2023) 225 final).

2.4. Drittens ist der Zugang zu Liquidität, wie auch die jüngsten Krisensituationen gezeigt haben, für eine erfolgreiche Abwicklung von entscheidender Bedeutung. In der Bankenunion fehlt es derzeit noch an einem Rahmen für Liquidität bei der Abwicklung. Ein solcher Rahmen sollte im Einklang mit den Leitprinzipien des Rates für Finanzstabilität und internationalen bewährten Verfahren geschaffen werden.

**Spezifische Anmerkungen**

3. *Von der Aufsichtsbehörde ergriffene Frühinterventionsmaßnahmen*

3.1. Die EZB begrüßt die Vorschläge der Kommission zum Frühinterventionsrahmen, die auf früheren Empfehlungen der EZB aufbauen ([14]). Das vorgeschlagene Legislativpaket ist wichtig, um die aktuellen Herausforderungen bei der Anwendung dieses Rahmens anzugehen. Die Schaffung einer direkten Rechtsgrundlage für die Ausübung von Frühinterventionsbefugnissen durch die EZB gemäß der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates ([15]) (im Folgenden „Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus" (SRM-Verordnung)) ([16]) verringert das Risiko, das sich aus der möglicherweise unterschiedlichen Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([17]) (im Folgenden „Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten" (BRRD)) in nationales Recht ergibt. Mit dem vorgeschlagenen Legislativpaket werden auch die Überschneidungen zwischen Frühinterventions- und Aufsichtsmaßnahmen beseitigt, wodurch deren jeweilige praktische Anwendung verbessert wird ([18]). Neben diesen Änderungen unterstützt die EZB die Angleichung der Bedingungen für die Ergreifung von Frühinterventionsmaßnahmen an die Bedingungen für die Ergreifung von Aufsichtsmaßnahmen durch die EZB. Dies würde die Möglichkeiten der Aufsichtsbehörde erweitern, durch die Ergreifung von Frühinterventionsmaßnahmen unverzüglich einzugreifen, um festgestellte Schwächen zu beheben, selbst wenn ein Verstoß oder ein voraussichtlicher Verstoß gegen Aufsichtsanforderungen noch nicht eingetreten ist. Die EZB empfiehlt, den Verweis auf eine rapide und erhebliche Verschlechterung der Finanzlage des Unternehmens als Voraussetzung für das Ergreifen einer Frühinterventionsmaßnahme zu streichen. Ein solcher Verweis könnte die Fähigkeit der Aufsichtsbehörde beeinträchtigen, eine Verschlechterung der Lage des Unternehmens angemessen und zeitnah anzugehen, wenn beispielsweise eine solche Verschlechterung nicht rapide, aber immer noch erheblich ist oder eine solche Verschlechterung mit Governance-Themen, internen Kontrollen und anderen nichtfinanziellen Parametern in Zusammenhang steht.

3.2. Die EZB begrüßt ferner den Vorschlag, die Befugnis zur Ergreifung aller Frühinterventionsmaßnahmen in eine einzige Bestimmung ([19]) aufzunehmen, unter denselben Bedingungen und ohne einen Eskalationsmechanismus vorzusehen. Dies würde die zügige Ergreifung der am besten geeigneten Frühinterventionsmaßnahme(n) unter Berücksichtigung der besonderen Umstände der jeweiligen Situation ermöglichen.

3.3. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung soll die EZB ermächtigt werden, Frühinterventionsmaßnahmen auf der Grundlage eines Verstoßes oder voraussichtlichen Verstoßes gegen die Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (minimum requirements for own funds and eligible liabilities – MREL) zu ergreifen, ([20]) auch wenn dieser keinen Verstoß gegen die Aufsichtsanforderungen darstellt. Die MREL soll die Umsetzung einer geordneten Abwicklungsstrategie für ein nicht mehr existenzfähiges Kreditinstitut erleichtern. Sie dient als solche einem anderen Zweck als die Aufsichtsanforderungen, die darauf abzielen, die Sicherheit und Solidität der Kreditinstitute zu gewährleisten. Daraus folgt, dass die Abwicklungsbehörden am besten in der Lage und rechtlich zuständig sind, um die Einhaltung der MREL-Ziele zu überwachen und diesbezüglich Abhilfemaßnahmen einzuleiten. Daher sollte in allen Fällen, in denen Verstöße gegen die MREL nicht gleichzeitig als Verstöße gegen die Eigenmittelanforderungen gelten, das Vorrecht zur Behebung von Verstößen gegen die MREL ausschließlich den Abwicklungsbehörden vorbehalten bleiben. Dadurch würden Aufgabenüberschneidungen und eine unscharfe Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden vermieden.

---

([14]) Siehe Nummer 4 der Stellungnahme CON/2017/47 und den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), S. 2 und S. 5-6.

([15]) 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).

([16]) Siehe Artikel 1 Nummer 15 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 13 der SRM-Verordnung geändert wird.

([17]) 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 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

([18]) Siehe Artikel 1 Nummer 15 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 13 der SRM-Verordnung geändert wird.

([19]) Siehe Artikel 1 Nummer 15 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 13 der SRM-Verordnung geändert wird.

([20]) Siehe Artikel 1 Nummer 15 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 13 der SRM-Verordnung geändert wird.

3.4. Zwar können mit Aufsichtsmaßnahmen in der Tat einige strukturelle Probleme hinsichtlich der Existenzfähigkeit wirksam angegangen werden, sie können sich jedoch in Fällen, in denen Kreditinstitute mit schwachen Geschäftsmodellen mit anhaltenden Schwierigkeiten und einem kontinuierlichen Kapitalrückgang konfrontiert sind, als unzureichend erweisen. Solange diese Kreditinstitute die Voraussetzungen für die Einstufung als „ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend" (failing or likely to fail – FOLTF) nicht erfüllen, gibt das derzeitige Instrumentarium der zuständigen Behörde möglicherweise nicht genügend Werkzeuge an die Hand, um diese Kreditinstitute zu veranlassen, angemessene Schritte zur Bewältigung dieser Risiken zu unternehmen. Die jüngsten Erfahrungen zeigen, dass eine freiwillige schrittweise Liquidation in Verbindung mit einer angemessenen Kapital- und Liquiditätshilfe unter bestimmten Bedingungen für Kreditinstitute mit einem schwachen Geschäftsmodell eine kosteneffiziente Lösung für den Ausstieg aus dem Markt darstellen könnte, wodurch ein anhaltender Niedergang, einschließlich weiterer Verluste und eines Kapitalrückgangs über mehrere Jahre, verhindert würde, der zum Ausfall des Kreditinstituts führen würde. Vor diesem Hintergrund befürwortet die EZB die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung, die die zuständigen Behörden ermächtigt, im Rahmen der Frühintervention die Vorlage eines Plans zu verlangen, der im Falle einer freiwilligen Liquidation umzusetzen wäre. Die zuständige Behörde kann verlangen, dass das Institut zusätzliche Elemente in den Plan aufnimmt. Die Erstellung eines solchen Plans würde das Institut in Bezug auf die verfügbaren strategischen Optionen und die damit verbundenen Kosten sensibilisieren. In jedem Fall würde die endgültige Entscheidung über die Umsetzung des Plans dem betreffenden Institut und seinen Anteilseignern überlassen.

4. *Vorbereitung der Abwicklung*

4.1. Die EZB unterstützt uneingeschränkt die Vorschläge zur weiteren Stärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen der EZB und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss (SRB) im Rahmen der Vorbereitung der Abwicklung ([21]). Zwar erfolgen die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen der EZB in ihrer Aufsichtsfunktion und dem SRB bereits umfassend auf der Grundlage der bilateralen Absichtserklärung, ([22]) doch die EZB begrüßt die Vorschläge, diese engere Zusammenarbeit direkt in den Rechtsvorschriften zu verankern.

4.2. Die EZB geht davon aus, dass die vorgeschlagene Befugnis der EZB, abwicklungsbezogene Informationen zu erheben, z. B. durch Vor-Ort-Prüfungen, und sie dem SRB ([23]) zur Verfügung zu stellen, die derzeitige Befugnis zur Frühintervention gemäß der BRRD ersetzen soll ([24]). Dennoch schlägt die EZB einige geringfügige Änderungen an den einschlägigen Bestimmungen zur Präzisierung dieser Befugnis und die Aufnahme eines erläuternden Erwägungsgrunds vor, in dem klargestellt wird, dass im Einzelfall zu prüfen ist, wie diese Informationen erhoben werden können.

4.3. Darüber hinaus wird der Begriff „Aufsichtstätigkeit" in dem vorgeschlagenen Legislativpaket nicht definiert, was es erschwert, den Umfang der vorgeschlagenen Pflicht der EZB, den SRB über eine solche „Aufsichtstätigkeit" zu informieren, zu definieren ([25]). Stattdessen kann die EZB den SRB über alle einschlägigen aufsichtlichen Bewertungen der EZB informieren, die sie an ihre Beschlussorgane weitergeleitet hat.

5. *Vorsorgliche Rekapitalisierung und staatliche Liquiditätshilfe*

5.1. Die EZB betont, dass die vorsorgliche Rekapitalisierung ein nützliches Instrument für außergewöhnliche Umstände innerhalb des derzeitigen Rahmens für das Krisenmanagement darstellt, das beibehalten werden sollte ([26]). Dabei handelt es sich um eine der wenigen Ausnahmen von der allgemeinen Regel, dass die Gewährung einer außerordentlichen finanziellen Unterstützung aus öffentlichen Mitteln für ein Kreditinstitut dazu führt, dass es als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend betrachtet wird. Die vorsorgliche Rekapitalisierung unterliegt strengen Bedingungen, die in der Vergangenheit nur in einer begrenzten Zahl von Fällen erfüllt wurden. Die begrenzte Nutzung des Instruments zeigt, dass die derzeitige Konditionalität angemessen ist. In der Tat müssen die einschlägigen Behörden in der Lage sein, die besonderen Umstände jedes Einzelfalls vollumfänglich zu berücksichtigen.

([21]) Siehe Erwägungsgrund 14 und Artikel 1 Nummer 16 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 13c in die SRM-Verordnung eingefügt wird.

([22]) Bilaterale Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) des Einheitlichen Abwicklungsausschusses und der Europäischen Zentralbank in Bezug auf die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch, abrufbar über EUR-Lex.

([23]) Siehe Artikel 1 Nummer 16 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 13c in die SRM-Verordnung eingefügt wird.

([24]) Siehe Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe h der BRRD.

([25]) Siehe Artikel 1 Nummer 16 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 13c Absatz 1 Buchstabe b in die SRM-Verordnung eingefügt wird.

([26]) Siehe den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), S. 2 und S. 6-7.

5.2. Die EZB begrüßt generell die in den vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung enthaltenen Klarstellungen sowie die Vorschläge zur Beibehaltung des bestehenden Instrumentariums zur Ermittlung entstandener Verluste (d. h. keine obligatorische Bewertung der Qualität der Vermögenswerte, zumal auch andere Instrumente wie Vor-Ort-Prüfungen geeignet sein könnten), da vorsorgliche Rekapitalisierungen in der Regel zügig umgesetzt werden müssen, um wirksam zu sein ([27]).

5.3. Zugleich sollten die Bedingungen für eine vorsorgliche Rekapitalisierung die Möglichkeiten der einschlägigen Behörden nicht einschränken, die besonderen Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sähe sich die zuständige Behörde aufgrund der neu vorgeschlagenen Definition von Solvenz ([28]) gezwungen, den Schluss zu ziehen, dass ein Unternehmen für den spezifischen Zweck der vorsorglichen Rekapitalisierung auch auf der Grundlage rein technischer oder voraussichtlich vorübergehender Verstöße gegen die Eigenkapitalanforderungen nicht solvent ist, was eine vorsorgliche Rekapitalisierung sowie eine staatliche Liquiditätshilfe ungerechtfertigt weiter einschränken könnten. Daher empfiehlt die EZB, die neue Definition zu präzisieren, sodass ein Unternehmen auch in Fällen von Verstößen oder voraussichtlichen Verstößen gegen die Eigenkapitalanforderungen weiterhin als solvent eingestuft werden kann, wenn diese Verstöße unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls als vorübergehend angesehen werden.

5.4. Die EZB erkennt an, dass es sinnvoll ist, eine Ausstiegsstrategie zur Beendigung der Stützungsmaßnahme vorzusehen ([29]). Die Festlegung eines festen Zeitplans ohne die Möglichkeit, ihn zu verlängern, birgt jedoch das Risiko eines Klippeneffekts, da die Märkte die Ausstiegsfrist unter Umständen vorwegnehmen, was nachteilige Auswirkungen auf die Marktbedingungen zulasten der öffentlichen Finanzen haben kann. Darüber hinaus sollte es möglich sein, unerwartete Marktentwicklungen zu berücksichtigen. Zudem sieht EZB keine Notwendigkeit, zusätzlich zur Genehmigung durch die Kommission, die bereits im Rahmen des allgemeinen Beihilfeverfahrens erforderlich ist, eine Genehmigung von Ausstiegsstrategien aus aufsichtsrechtlicher Sicht vorzunehmen. Um auf unerwartete Umstände wirksam reagieren zu können, sollte die automatische Verbindung zwischen Verzögerungen bei der Umsetzung der Ausstiegsstrategie und der Bewertung eines Instituts als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend (FOLTF-Bewertung) aufgelöst werden. Schließlich kann die Begrenzung des Betrags der Instrumente des harten Kernkapitals (CET1), die durch eine vorsorgliche Rekapitalisierung erworben wurden, auf 2 % des Gesamtrisikobetrags auch eine unangemessene Einschränkung der Inanspruchnahme verfügbarer Lösungen zur Folge haben. Sie kann beispielsweise unerwünschte Klippeneffekte hervorrufen und das Risiko bergen, dass die Rekapitalisierungsmaßnahme nicht ausreicht und das Marktvertrauen durch sie nicht wiederhergestellt wird.

6. *Inanspruchnahmen von Einlagensicherungssystemen*

6.1. Präventive Maßnahmen in Verbindung mit Einlagensicherungssystemen haben sich als zweckdienliches Instrument zur Krisenprävention bewährt. Im Rahmen des vorgeschlagenen Legislativpakets wäre es für die Mitgliedstaaten weiterhin möglich, den Einlagensicherungssystemen die Finanzierung präventiver Maßnahmen zu gestatten ([30]). Angesichts des potenziellen Nutzens dieser Instrumente ermutigt die EZB die Gesetzgeber der Union, präventive Maßnahmen in Verbindung mit Einlagensicherungssystemen unionsweit im Rahmen eines harmonisierten Rahmens für die Einlagensicherung bereitzustellen. Die EZB räumt jedoch ein, dass der Aufbau der erforderlichen Kapazitäten für präventive Maßnahmen durch Einlagensicherungssysteme eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen kann, und ist daher der Auffassung, dass ein Übergangszeitraum angemessen sein könnte. Eine weitere Harmonisierung ist geboten, um unionsweit gleiche Wettbewerbsbedingungen, angemessene Schutzbestimmungen und ein besser ausgestattetes Instrumentarium zu gewährleisten und so die Kohärenz mit den allgemeinen Zielen des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung zu gewährleisten.

6.2. Die EZB begrüßt die zur SRM-Verordnung ([31]) und zur BRRD ([32]) vorgeschlagenen Klarstellungen, dass Inanspruchnahmen von Einlagensicherungssystemen, die im Einklang mit den Bestimmungen der DGSD ([33]) über präventive Maßnahmen erfolgen, keine FOLTF-Bewertung zur Folge haben. Dies wird den zuständigen Behörden größere Klarheit und Sicherheit verschaffen. Dennoch hat die EZB einige Vorbehalte in Bezug auf die Bedingung, unter der die zuständige Behörde feststellen müsste, dass eine Inanspruchnahme eines Einlagensicherungssystems

([27]) Siehe Artikel 1 Nummer 20 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 18a Absatz 2 in die SRM-Verordnung eingefügt wird.

([28]) Siehe Artikel 1 Nummer 20 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 18a in die SRM-Verordnung eingefügt wird, und Artikel 1 Nummer 19 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem ein neuer Artikel 32c in die BRRD eingefügt wird.

([29]) Siehe Artikel 1 Nummer 20 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 18a Absatz 2 Buchstabe b in die SRM-Verordnung eingefügt wird.

([30]) Siehe Artikel 1 Nummer 12 der vorgeschlagenen Änderungen der DGSD, mit dem Artikel 11 der DGSD geändert wird.

([31]) Siehe Artikel 1 Nummer 19 Buchstabe b der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe d der SRM-Verordnung geändert wird.

([32]) Siehe Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe b der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 32 Absatz 4 Buchstabe d der BRRD geändert wird.

([33]) Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 149).

erforderlich ist, um die finanzielle Solidität und langfristige Existenzfähigkeit des betreffenden Kreditinstituts zu erhalten, damit die präventive Maßnahme nicht zu einer FOLTF-Bewertung führt ([34]). Daher empfiehlt die EZB, den entsprechenden Verweis in den vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung und der BRRD zu streichen.

6.3. Die EZB begrüßt ferner die Harmonisierung der Kostenoptimierungsprüfung vor der Verwendung von Mitteln von Einlagensicherungssystemen oder bei der Erwägung der Anwendung einer präventiven Maßnahme durch Inanspruchnahme eines Einlagensicherungssystems ([35]). In allen Fällen, in denen Einlagensicherungssysteme in Anspruch genommen werden, wird eine harmonisierte Kostenoptimierungsprüfung dazu beitragen, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und für Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten zu sorgen. In Bezug auf die besonderen Gegebenheiten im Falle präventiver Maßnahmen wird in den vorgeschlagenen Änderungen der DGSD darauf hingewiesen, dass die Prognose von Wiedereinziehungen im Rahmen eines Liquidationsverfahren eine Herausforderung darstellt, da präventive Maßnahmen lange vor einer vorhersehbaren Liquidation ergriffen werden sollten ([36]). In den vorgeschlagenen Änderungen wird daher angeregt, bei der Durchführung einer Kostenoptimierungsprüfung für eine präventive Maßnahme einen Skalierungsfaktor von 85 % auf den geschätzten Anteil der Wiedereinziehungen anzuwenden, wodurch zusätzliche Mittel aus dem Einlagensicherungssystem frei werden. Eine gleichmäßige Anwendung eines solchen Skalierungsfaktors auf präventive und alternative Maßnahmen sowie auf Beiträge des Einlagensicherungssystems zur Abwicklung würde die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen stärken und diese Inanspruchnahmen von Einlagensicherungssystemen in weiteren Szenarien erleichtern. Da jedoch die Bilanzen von Instituten, auf die präventive Maßnahmen angewandt werden, und das Ausmaß ihrer Verschlechterung sehr unterschiedlich sein können, trägt ein Skalierungsfaktor den Besonderheiten der präventiven Maßnahmen womöglich nicht angemessen Rechnung. Diese Frage könnte von der EBA im Rahmen ihrer vorgeschlagenen Entwürfe technischer Regulierungsstandards wirksamer gelöst werden ([37]).

6.4. Die vorgeschlagenen Änderungen der DGSD sehen vor, dass Kreditinstitute, die bei einem Einlagensicherungssystem die Finanzierung präventiver Maßnahmen beantragen, der zuständigen Behörde [zur Konsultation] einen Vermerk über die Maßnahmen vorlegen, zu denen sich diese Kreditinstitute verpflichten, um die Einhaltung der Aufsichtsanforderungen zu gewährleisten oder wiederherzustellen, einschließlich der Maßnahmen, mit denen das Risiko einer Verschlechterung der finanziellen Solidität verringert und die Kapital- und Liquiditätslage des Kreditinstituts verbessert werden sollen. Die EZB schlägt vor klarzustellen, dass die Aufsichtsbehörde nur verpflichtet wäre, die geplante Einhaltung der Aufsichtsanforderungen zu überprüfen. Dies würde die Überprüfung der aufsichtlichen Aspekte der Abhilfepläne, die darauf abzielen, die Einhaltung der Aufsichtsanforderungen sicherzustellen oder wiederherzustellen, sowie die Gewährleistung der langfristigen Rentabilität des Kreditinstituts einschließen. Die Aufsichtsbehörde sollte in Angelegenheiten, die in den Rahmen ihres Mandats fallen und für die sie weiterhin zuständig ist, eng mit den benannten Behörden oder den für die Einlagensicherungssysteme zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Darüber hinaus haben das Einlagensicherungssystem und/oder die benannte Behörde ein echtes Interesse und sind am besten in der Lage, die Rückzahlung des Beitrags des Einlagensicherungssystems zur präventiven Maßnahme durch das Kreditinstitut sowie den damit verbundenen Zeitrahmen zu überwachen und auf dieser Grundlage zu entscheiden, ob weitere präventive Maßnahmen zugunsten dieses Kreditinstituts gewährt werden oder nicht.

6.5. Die EZB schlägt eine ausdrückliche Verpflichtung zur Trennung der Mittel institutsbezogener Sicherungssysteme und der Mittel von Einlagensicherungssystemen vor. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein getrennter Fonds der institutsbezogenen Sicherungssysteme für das reibungslose Funktionieren solcher Systeme wichtig ist. Die Trennung der Mittel institutsbezogener Sicherungssysteme und der Mittel von Einlagensicherungssystemen würde auch erhebliche Vorteile mit sich bringen, da getrennte Mittel institutsbezogener Sicherungssysteme nicht den durch die DGSD auferlegten Beschränkungen unterliegen. Daher wird mit einem getrennten Fonds der institutsbezogenen Sicherungssysteme sichergestellt, dass andere Funktionen eines institutsbezogenen Sicherungssystems weiterhin mithilfe der für den Zweck eines solchen Systems bestimmten Mittel ausgeführt werden können. Beispielsweise stellt das institutsbezogene Sicherungssystem durch proaktives und rechtzeitiges Eingreifen sicher, dass seine Mitgliedsinstitute die aufsichtsrechtlichen Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen erfüllen. Die EZB begrüßt, dass diese getrennten Mittel institutsbezogener Sicherungssysteme wie bisher nicht den Anforderungen der DGSD unterliegen. Die EZB befürwortet, dass die institutsbezogenen Sicherungssysteme mit Blick auf ihre Rolle als Einlagensicherungssysteme weiterhin der DGSD unterliegen sollten, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Der Vorschlag der Kommission – in Verbindung mit einer Trennung der Mittel institutsbezogener Sicherungssysteme und der Mittel von Einlagensicherungssystemen – wahrt daher die notwendige Flexibilität und sorgt zugleich für Rechtsklarheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen.

7. *Frühwarnung bezüglich einer möglichen FOLTF-Bewertung*

7.1. Die vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung sehen vor, dass die EZB oder die betreffende zuständige nationale Behörde dem SRB so früh wie möglich mitteilen sollte, wenn aus ihrer Sicht ein wesentliches Risiko besteht, dass eine oder mehrere Voraussetzungen für die Einstufung eines Instituts als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend erfüllt sind ([38]). Anschließend tauschen sich die EZB oder die zuständige nationale

([34]) Siehe Artikel 1 Nummer 20 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 18a Absatz 1 Buchstabe b in die SRM-Verordnung eingefügt wird, und Artikel 1 Nummer 19 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem ein neuer Artikel 32c Absatz 1 Buchstabe b in die BRRD eingefügt wird.
([35]) Siehe Artikel 1 Nummer 13 der vorgeschlagenen Änderungen der DGSD, mit dem ein neuer Artikel 11e in die DGSD eingefügt wird.
([36]) Siehe Erwägungsgrund 30 der vorgeschlagenen Änderungen der DGSD.
([37]) Siehe Artikel 1 Nummer 13 der vorgeschlagenen Änderungen der DGSD, mit dem ein neuer Artikel 11e Absatz 5 in die DGSD eingefügt wird.
([38]) Siehe Erwägungsgrund 15 und Artikel 1 Nummer 16 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 13c in die SRM-Verordnung eingefügt wird.

Behörde und der SRB über mögliche Maßnahmen zur Abwendung eines solchen Ausfalls sowie über einen angemessenen Zeitrahmen für deren Umsetzung aus. Die EZB oder die zuständige nationale Behörde und der SRB werden die Entwicklung des Falls überwachen und regelmäßig zusammentreten.

7.2. Die EZB unterstützt diesen neuen Frühwarnprozess und begrüßt, dass das bewährte Abwicklungsverfahren, ([39]) insbesondere die Grundsätze, die Zuständigkeit und das Verfahren für die Bewertung, ob ein Institut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt, dadurch nicht beeinträchtigt wird. Hierdurch werden bewährte Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen der EZB und dem SRB weiterentwickelt. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass die EZB oder die zuständige nationale Behörde und der SRB Krisensituationen während ihrer Entwicklung bewerten und mit ihrem vollständigen Instrumentarium auf die am besten geeignete Weise reagieren können.

7.3. Dementsprechend begrüßt die EZB, dass die Einleitung dieses neuen Frühwarnprozesses keine Voraussetzung für eine spätere FOLTF-Bewertung ist ([40]). In Zeiten sich rasch entwickelnder Krisen kann es angesichts der Ernsthaftigkeit der Lage und des Fehlens von ohne Weiteres verfügbaren Maßnahmen, die den Ausfall verhindern könnten, angebracht sein, eine solche Bewertung unverzüglich vorzunehmen.

8. *Abwicklungsverfahren*

8.1. Die EZB begrüßt die Ausweitung des Umfangs der Abwicklung. Durch einen erweiterten Umfang der Abwicklung werden Abwicklungsinstrumente einem breiteren Kreis von Kreditinstituten zur Verfügung gestellt, wodurch der Zugang zu bewährten internationalen Abwicklungsinstrumenten verbessert und eine weitere Harmonisierung des Krisenmanagements sichergestellt wird. Zugleich geht die EZB davon aus, dass gemäß dem Vorschlag die Abwicklungsbehörden nicht dazu verpflichtet sind, kleinere Kreditinstitute in den Abwicklungsrahmen aufzunehmen, wenn diese Maßnahme unverhältnismäßig wäre. Diese Kreditinstitute könnten weiterhin im Rahmen nationaler Insolvenzverfahren liquidiert werden, wenn dies zu einem zufriedenstellenderen Ergebnis führen würde. In jedem Fall würde die EZB eine Analyse begrüßen, ob mit der kumulativen Wirkung der vorgeschlagenen Änderungen auf die Bewertung des öffentlichen Interesses, einschließlich des neuen Ziels, Verluste für Einlagensicherungssysteme so gering wie möglich zu halten, die angestrebte verhältnismäßige Ausweitung des Umfangs der Abwicklung erreicht wird.

8.2. Die Ausweitung des Umfangs der Abwicklung auf kleinere und mittlere Kreditinstitute kann nur dann glaubwürdig erfolgen, wenn realistische Lösungen gefunden werden, um eine angemessene Finanzierung der Abwicklung, einschließlich der internen Verlustabsorptionsfähigkeit der Kreditinstitute, aber vor allem auch den Zugang zu Finanzmitteln von Einlagensicherungssystemen und Abwicklungsfinanzierungsmechanismen, zu gewährleisten.

8.3. Der Grundsatz, dass Verluste bei einem Ausfall eines Kreditinstituts in erster Linie von Anteilseignern und Gläubigern getragen werden sollten, bildet einen Eckpfeiler des Unionsrahmens für das Krisenmanagement. Die EZB begrüßt daher, dass dieser Grundsatz in dem vorgeschlagenen Legislativpaket bekräftigt wird.

8.4. Zugleich bringt die Ausweitung des Umfangs der Abwicklung auf kleinere und mittlere Kreditinstitute Herausforderungen mit sich. Diese Kreditinstitute sind häufig stark auf Einlagen als Finanzierungsquelle angewiesen und könnten je nach den örtlichen Marktbedingungen Schwierigkeiten haben, andere Finanzinstrumente zu begeben, die zuverlässig Verluste absorbieren oder bei Ausfall des Kreditinstituts in Eigenkapital umgewandelt werden können. Es kann Situationen geben, in denen das Bail-in von Einlagen, die nicht durch das Einlagensicherungssystem geschützt sind (ungedeckte Einlagen), Risiken für die Finanzstabilität hervorrufen kann, was zu einer Wertvernichtung zulasten des öffentlichen Interesses führen könnte. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn das Bail-in ungedeckter Einlagen bei einem Kreditinstitut dazu führt, dass ungedeckte Einlagen bei anderen Kreditinstituten abgezogen werden, wodurch sich Ansteckungseffekte ergeben. Die EZB begrüßt, dass mit dem vorgeschlagenen Legislativpaket Optionen geschaffen werden, um den Schutz der Einleger zu verbessern, indem die Fähigkeit des Einlagensicherungssystems zur Bereitstellung von Finanzmitteln in Abwicklungsfällen verbessert wird ([41]). Im Wesentlichen würde dies durch die Präzisierung und Ausweitung der Kostenoptimierungsprüfung ([42]) und die Einführung einer einstufigen Vorrangstellung der Einleger mit demselben Rang für alle Einlagen ([43]) erreicht. Ebenso begrüßt die EZB den Vorschlag der Kommission, den Beitrag des Einlagensicherungssystems auf die Mindestanforderung an die Verlustabsorption für den Zugang zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen, einschließlich des Einheitlichen Abwicklungsfonds, anzurechnen, wenn ein Übertragungsinstrument

([39]) Siehe Erwägungsgrund 15 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung.
([40]) Siehe Erwägungsgrund 16 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung.
([41]) Siehe z. B. Artikel 1 Nummer 56 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 109 der BRRD geändert wird.
([42]) Siehe Artikel 1 Nummer 13 der vorgeschlagenen Änderungen der DGSD, mit dem ein neuer Artikel 11e in die DGSD eingefügt wird.
([43]) Siehe Artikel 1 Nummer 55 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 108 Absatz 1 der BRRD geändert wird.

verwendet wird ([44]). Diese Änderungen, die die Fähigkeit des Einlagensicherungssystems und der Abwicklungsfinanzierungsmechanismen verbessern, die Abwicklung kleinerer und mittlerer Kreditinstitute zu unterstützen, sind unverzichtbar, um die sinnvolle Ausweitung der Anwendung der Abwicklungsinstrumente auf diese Kreditinstitute zu ergänzen. Daher ist es wichtig, das vorgeschlagene Legislativpaket als Ganzes zu verabschieden und dafür zu sorgen, dass Änderungen am Rahmen für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung kohärent formuliert werden. Die Umsetzung nur einiger Elemente des vorgeschlagenen Legislativpakets könnte dazu führen, dass die Abwicklung in der Praxis nicht erfolgreich umgesetzt werden kann.

8.5. Gemäß dem Grundsatz, dass Verluste bei einem Ausfall eines Kreditinstituts in erster Linie von Anteilseignern und Gläubigern getragen werden sollten, müssen alle für die Abwicklung vorgesehenen Kreditinstitute als erste Verteidigungslinie über eine Mindestverlustabsorptionsfähigkeit verfügen, die im Einklang mit der Abwicklungsstrategie angemessen kalibriert ist, um die Marktdisziplin zu gewährleisten und die Abhängigkeit von externen Finanzierungsquellen zu minimieren. Selbst wenn die Einlagensicherungssysteme zur Finanzierung der Abwicklung beitragen können und dieser Beitrag auf die Mindestanforderung an die Verlustabsorption in Höhe von 8 % der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel (total liabilities and own funds – TLOF) angerechnet wird, ([45]) könnte das Erreichen der TLOF-Schwelle von 8 % die negative Dynamik in einer Systemkrise verstärken, z. B. wenn mehrere Kreditinstitute gleichzeitig ausfallen oder wenn bestimmte Gläubiger für Verluste einspringen müssen, was wiederum die Finanzstabilität ernsthaft untergraben könnte. Daher würde die EZB für Ausnahmefälle die Einführung einer Ausnahme für die Finanzstabilität unterstützen, die den Zugang zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen im Einklang mit der Empfehlung des Internationalen Währungsfonds (IWF) vorsieht ([46]). Dies würde den Zugang zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen vor Erreichen einer Verlustabsorption von 8 % der TLOF in den Fällen ermöglichen, in denen dies zum Schutz des öffentlichen Interesses und zur Wahrung der Finanzstabilität unbedingt erforderlich ist. Diese Option sollte daher strengen Bedingungen und Governance-Regelungen nach dem Vorbild eines vergleichbaren Mechanismus in den Vereinigten Staaten unterliegen, die z. B. die gemeinsame Zustimmung des SRB, der Kommission und der EZB erfordert. Die Ausnahme würde nur in Zeiten einer Krise im gesamten Euro-Währungsgebiet oder einer landesweiten Krise in einem Mitgliedstaat oder in Fällen, in denen die Gefahr einer solchen Krise besteht, als letztes Mittel greifen, nachdem die Verlustabsorptionsfähigkeit der Kreditinstitute so weit wie möglich genutzt wurde, ohne nachteilige Auswirkungen auf die Finanzstabilität hervorzurufen ([47]).

8.6. Selbst bei einer Ausweitung der Bewertung des öffentlichen Interesses dürften einige kleinere Kreditinstitute nicht in den Anwendungsbereich der Abwicklung fallen. Für diese Kreditinstitute, bei denen die Anwendung des Abwicklungsrahmens weiterhin nicht verhältnismäßig wäre, würde die EZB Verbesserungen und eine weitere Harmonisierung der nationalen Insolvenzverfahren begrüßen ([48]). Das vorgeschlagene Legislativpakets geht in dieser Hinsicht nicht weit genug. Die EZB ermutigt die Gesetzgeber der Union, die Verfügbarkeit alternativer Maßnahmen bei der Liquidation zu harmonisieren und auf alle Mitgliedstaaten auszuweiten, insbesondere die Möglichkeit der Einlagensicherungssysteme, die Übertragung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten auf ein übernehmendes Kreditinstitut zu unterstützen Die EZB begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen der Gläubigerrangfolge und die Klarstellungen zur Kostenoptimierungsprüfung, die zu einem besseren Zugang zu Finanzmitteln von Einlagensicherungssystemen und zu einer breiteren Verfügbarkeit dieser Maßnahmen führen werden. Die Einführung dieser alternativen Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten würde ein schnelleres, effizienteres und stärker harmonisiertes Verfahren für die Liquidation von Kreditinstituten ermöglichen, was letztlich der Finanzstabilität und den Einlegern zugute käme und den Auszahlungsbedarf der Einlagensicherungssysteme begrenzen würde.

8.7. Schließlich begrüßt die EZB die Klarstellung, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten im Verfahren für die Herabschreibung von Kapitalinstrumenten und anderen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten die Aufteilung der Zuständigkeiten im Abwicklungsverfahren vollständig widerspiegelt ([49]). Dies bedeutet, dass die Aufsichtsbehörde in erster Linie für die FOLTF-Bewertungen zuständig ist, während die übrigen Bedingungen für die Herabschreibung von der Abwicklungsbehörde bewertet werden.

---

([44]) Siehe Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 27 Absatz 7 der SRM-Verordnung geändert wird.

([45]) Siehe Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 27 Absatz 7 der SRM-Verordnung geändert wird.

([46]) Siehe IWF, Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management (2018), S. 6 und 30, abrufbar auf der Website des IWF unter www.imf.org.

([47]) Siehe ferner den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), S. 4.

([48]) Siehe den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), S. 3 und S. 11. Die EZB ersuchte die Kommission, die Durchführbarkeit von Lösungen wie der Schaffung eines europäischen administrativen Liquidationsrahmens – unterstützt durch das EDIS – zu prüfen, um sicherzustellen, dass der Ausfall solcher Kreditinstitute effizient und einheitlich bewältigt wird.

([49]) Siehe Erwägungsgrund 26 und Artikel 1 Nummer 23 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 21 in die SRM-Verordnung eingefügt wird.

9. *Vorrangstellung der Einleger*

9.1. Die EZB begrüßt den Vorschlag der Kommission, eine einstufige Vorrangstellung der Einleger einzuführen ([50]). Dieser Ansatz wird unionsweit zu einer stärkeren Harmonisierung der Rangfolge der Gläubiger von Kreditinstituten führen und sicherstellen, dass alle Einlagen, einschließlich der Einlagen großer Unternehmen und ausgeschlossener Einlagen, gleichrangig sind und über gewöhnlichen unbesicherten Forderungen stehen. Dieser Ansatz wird den Zugang zu Finanzmitteln von Einlagensicherungssystemen verbessern, was der Erhaltung des Einlagenportfolios insgesamt zugute kommt. Dies bedeutet, dass das Einlagensicherungssystem besser zu Krisenmanagementmaßnahmen – sowohl bei der Abwicklung als auch durch präventive oder alternative Maßnahmen, einschließlich Übertragungsstrategien – beitragen kann. Dies verbessert die verfügbaren Lösungen in Bezug auf das Krisenmanagement ([51]) erheblich und erleichtert die Vermeidung ansteckungsbedingter Bedenken hinsichtlich der Finanzstabilität, die darauf zurückzuführen sind, dass sich andere Kreditinstitute einem Bankenansturm von nicht abgesicherten Einlegern gegenübersehen. Die erweiterte Verfügbarkeit von Strategien der Unternehmensveräußerung, sei es bei der Abwicklung oder im Zusammenhang mit alternativen Maßnahmen im Rahmen des Einlagensicherungssystems, kann die Inanspruchnahme einer stückweisen Liquidation als Mittel zur Bewältigung von Ausfällen von Kreditinstituten verringern. Dies ist von Vorteil, da eine stückweise Liquidation Werte vernichten und eine disruptive Wirkung für die Einleger und die Finanzstabilität entfalten kann. Der vorgeschlagene Ansatz verringert auch den Bedarf an Auszahlungen an die Einleger, die häufig die Mobilisierung großer Beträge durch Einlagensicherungssysteme erfordern, wodurch ihre Liquidität und ihre Fähigkeit, weitere Ausfälle von Kreditinstituten zu bewältigen, eingeschränkt werden. Durch eine bessere Sicherung des Zugangs zu Einlagen und der Finanzstabilität werden auch die Anreize verringert, bei einem Ausfall von Kreditinstituten auf das Geld der Steuerzahler zurückzugreifen. Wichtig ist, dass abgesicherte Einleger in allen Szenarien durch das Einlagensicherungssystem umfassend geschützt bleiben, aber auch von Übertragungsstrategien profitieren, die einen ununterbrochenen Zugang zu ihren Einlagen ermöglichen ([52]).

9.2. Durch die Vorrangstellung aller Einlagen gegenüber vorrangigen Forderungen in der Gläubigerrangfolge würde dieser Ansatz auch die Zuweisung von Verlusten an unbesicherte Schuldtitel von Kreditinstituten vereinfachen und es erleichtern, die vollständige Verlustabsorption durch bail-in-fähige Gläubiger zu gewährleisten, ohne Probleme im Zusammenhang mit der Finanzstabilität befürchten zu müssen. Dies würde auch das Risiko von Entschädigungsansprüchen nach dem Grundsatz „keine Schlechterstellung von Gläubigern" minimieren und damit die Abwicklungsfähigkeit verbessern ([53]).

9.3. Zugleich erkennt die EZB an, dass die Einführung einer einstufigen Vorrangstellung der Einleger in einigen Szenarien für das Krisenmanagement von Banken zu zusätzlichen Kosten für Einlagensicherungssysteme führen kann. Die EZB stellt zwar fest, dass sich eine einstufige Vorrangstellung der Einleger in einer Reihe von Ländern bewährt hat, doch wäre eine weitere Analyse der spezifischen Situationen, in denen zusätzliche Kosten für Einlagensicherungssysteme oder ungerechtfertigte Folgen entstehen könnten, zu begrüßen. Im Rahmen dieser Analyse sollten – soweit möglich und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in Ländern, in denen eine einstufige Vorrangstellung der Einleger eingeführt wurde – auch die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen auf das Rating und die Bepreisung vorrangiger unbesicherter Schuldtitel berücksichtigt und die Wechselwirkung zwischen der einstufigen Vorrangstellung der Einleger und der Berücksichtigungsfähigkeit bestimmter Einlagen für die Zwecke der MREL weiter untersucht werden. Darüber hinaus ist die EZB bereit, alternative Lösungen zu prüfen, mit denen die Fähigkeit der Einlagensicherungssysteme, zur Abwicklung beizutragen (auch durch präventive und alternative Maßnahmen), in dem Maße verbessert wird, wie dies mit einer einstufigen Vorrangstellung der Einleger möglich wäre, und mit denen das Risiko der Einlagensicherungssysteme gegenüber Verlusten nach einer Auszahlung in Rahmen einer Liquidation begrenzt wird. Bei der Prüfung solcher Lösungen muss unbedingt sichergestellt werden, dass jede Ausweitung des Umfangs der Abwicklung mit einem angemessenen Zugang zu Finanzmitteln bei der Abwicklung, insbesondere auch zu Finanzmitteln von Einlagensicherungssystemen, einhergeht. Schließlich müssten die Auswirkungen der Einführung einer einstufigen Vorrangstellung der Einleger auf die Haftungsstruktur der Kreditinstitute offensichtlich von den Aufsichtsbehörden aufmerksam verfolgt werden, und die EZB ist bereit, dies bei den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Kreditinstituten sorgfältig zu prüfen.

10. *Umgang mit dem Risiko von „Schwebezuständen"*

10.1. Gemäß der BRRD müssen die Mitgliedstaaten bereits sicherstellen, dass ein ausfallendes Institut, das nicht von einer Abwicklung betroffen ist, nach nationalem Recht geordnet liquidiert wird ([54]). Die EZB unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit denen dieser Mechanismus ([55]) weiter präzisiert und sichergestellt wird, dass eine solche Liquidation unverzüglich eingeleitet wird und dazu führt, dass das Kreditinstitut innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens aus dem Markt aussteigt oder seine Banktätigkeiten einstellt ([56]).

([50]) Siehe Artikel 1 Nummer 55 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 108 Absatz 1 der BRRD geändert wird.

([51]) Siehe diesbezüglich ferner den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), S. 4 und S. 13.

([52]) Weitere Informationen über den Ansatz der USA, der eine einstufige Vorrangstellung der Einleger vorsieht und in starkem Maße auf Übertragungsstrategien setzt, sind der folgenden Rede von Andrea Enria, Vorsitzender des Aufsichtsgremiums der EZB, zu entnehmen: „Of temples and trees: on the road to completing the European banking union", abrufbar auf der Website der EZB zur Bankenaufsicht unter www.bankingsupervision.europa.eu.

([53]) Siehe Nummer 2.3.2 der Stellungnahme CON/2017/6.

([54]) Siehe Artikel 32b der BRRD.

([55]) Siehe Artikel 1 Nummer 18 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 32b der BRRD geändert wird.

([56]) Siehe Nummer 3.2 der Stellungnahme CON/2020/25 und den Beitrag der EZB zur gezielten Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung (ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework), S. 2 und S. 8.

10.2. Die nationalen Verfahren für den Umgang mit Nichtabwicklungsfällen sollten weiter harmonisiert werden, indem die Abwicklungsbehörden die Befugnis erhalten, ein administratives Liquidationsverfahren für Institute einzuleiten, die die ersten beiden Abwicklungsvoraussetzungen erfüllen, aber mangels eines öffentlichen Interesses an einer Abwicklung nicht Gegenstand einer Abwicklung sind ([57]). Dies wäre der effizienteste Weg, um die Möglichkeit eines „Schwebezustands" für einen längeren Zeitraum entschieden auszuschließen.

10.3. Die EZB spricht sich dafür aus, den zuständigen Behörden die Befugnis zu übertragen, Kreditinstituten, die ausfallen oder wahrscheinlich ausfallen, aber nicht abgewickelt werden, die Zulassung zu entziehen ([58]). Zugleich sollte mit den Änderungen kein Automatismus eingeführt werden, sodass der Entzug im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates weiterhin im Ermessen der EZB liegt ([59]).

10.4. In Bezug auf den Vorschlag, festzulegen, dass der Entzug der Zulassung eine ausreichende Voraussetzung für die Einleitung einer Liquidation ist, ([60]) hält es die EZB für äußerst wichtig, unbeabsichtigte Folgen in Form widersprüchlicher Auslegungen oder einer abweichenden nationalen Umsetzung zu vermeiden. Der Hauptvorschlag der Kommission zur Bewältigung von „Schwebezuständen" sieht vor, dass – wenn eine Abwicklungsbehörde feststellt, dass ein Kreditinstitut alle Voraussetzungen für eine Abwicklung mit Ausnahme der Voraussetzung des öffentlichen Interesses erfüllt – die betreffende nationale Behörde auch befugt sein muss, unverzüglich das Verfahren zur Liquidation des Kreditinstituts einzuleiten ([61]). Der Vorschlag, dass der Entzug der Zulassung eine „ausreichende" Voraussetzung für die Liquidation ist, könnte die Mitgliedstaaten veranlassen, auf eine angemessene Umsetzung dieser wichtigen Anforderung zur Stärkung der Befugnisse der nationalen Behörden zu verzichten ([62]). Ein solcher Ansatz könnte zu der falschen Auslegung führen, dass der Entzug der Zulassung durch die Aufsichtsbehörde der ausschließliche Auslöser für die Eröffnung eines Liquidationsverfahrens wäre, ohne dass die frühere Entscheidung der Abwicklungsbehörde, ob die Voraussetzungen für eine Abwicklung erfüllt sind, berücksichtigt würde. Dieser Ansatz könnte eine Praxis begründen, bei der nationale Verwaltungsbehörden oder einzelstaatliche Gerichte die Einleitung eines Liquidationsverfahrens bis zum Entzug der Zulassung aufschieben. Dabei würde die Möglichkeit außer Acht gelassen, dass es in einigen Fällen angemessener wäre, das Liquidationsverfahren einzuleiten, solange das Kreditinstitut noch über eine Bankzulassung verfügt. Angesichts dieser Erwägungen empfiehlt die EZB, dass der Entzug der Zulassung nicht als harmonisierte Voraussetzung für die Liquidation von Kreditinstituten festgelegt wird.

11. *Unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Einheitlichen Abwicklungsfonds*

11.1. Die EZB empfiehlt nachdrücklich, den Anteil der unwiderruflichen Zahlungsverpflichtungen nicht von 30 % auf 50 % des Gesamtbetrags der im Voraus erhobenen Beiträge der Institute zum SRF und zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen zu erhöhen ([63]). Die Praxis von Kreditinstituten, die unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen eingegangen sind, hat gezeigt, dass die von einigen Kreditinstituten vorgenommene Behandlung das Risiko birgt, dass ihr hartes Kernkapital zu hoch angesetzt wird. Dies könnte den Erlass von Aufsichtsmaßnahmen zur Minderung dieses Risikos nach sich ziehen, wenn die Bewertung der Lage des Kreditinstituts ergibt, dass ein solches Risiko besteht und nicht gedeckt ist.

([57]) Siehe ferner Nummer 8.6.

([58]) Siehe Artikel 1 Nummer 18 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 32b Absatz 3 der BRRD geändert wird.

([59]) Siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 14 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).

([60]) Siehe Erwägungsgrund 16 und Artikel 1 Nummer 18 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 32b Absatz 4 der BRRD geändert wird.

([61]) Siehe Erwägungsgrund 16 und Artikel 1 Nummer 18 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 32b Absätze 1 und 2 der BRRD geändert wird.

([62]) Siehe Artikel 1 Nummer 18 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 32b Absatz 1 geändert wird und der vorsieht, dass die einschlägige nationale Verwaltungs- oder Justizbehörde befugt sein muss, unverzüglich das Verfahren zur geordneten Liquidation des Instituts oder Unternehmens einzuleiten.

([63]) Siehe Artikel 1 Nummer 37 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 70 Absatz 3 der SRM-Verordnung geändert wird, und Artikel 1 Nummer 53 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 103 Absatz 3 der BRRD geändert wird.

11.2. Hintergrund dieser aufsichtsrechtlichen Problematik ist, dass viele Kreditinstitute für Rechnungslegungszwecke eine unwiderrufliche Zahlungsverpflichtung nicht als Verbindlichkeit erfassen, sondern außerhalb ihrer Bilanz führen und gleichzeitig die Barsicherheiten als Vermögenswert ausweisen, ohne Aufwendungen in der Gewinn- und Verlustrechnung zu erfassen. Somit ist das harte Kernkapital des Kreditinstituts zu hoch angesetzt, da es nicht die Tatsache widerspiegelt, dass die als Sicherheit in den Abwicklungsfonds eingebrachten Mittel nicht ohne eine entsprechende Barzahlung zurückerlangt werden können. Das Bestehen eines aufsichtlichen Risikos im Zusammenhang mit unwiderruflichen Zahlungsverpflichtungen wurde auch vom Gericht anerkannt ([64]). Es sei darauf hingewiesen, dass selbst die vorgeschlagenen Klarstellungen diese Problematik nicht lösen würden ([65]).

11.3. In jedem Fall begrüßt die EZB die Klarstellungen, ([66]) dass in Fällen, in denen ein Kreditinstitut nicht mehr in den Anwendungsbereich der SRM-Verordnung oder der BRRD fällt und nicht länger zur Zahlung von Beiträgen zum SRF verpflichtet ist, die Abwicklungsbehörde die eingegangenen und noch fälligen unwiderruflichen Zahlungsverpflichtungen einfordern wird. Mit dieser Änderung wird ferner bestätigt, dass Kreditinstitute die zur Besicherung der unwiderruflichen Zahlungsverpflichtungen hinterlegten Barsicherheiten unter keinen Umständen zurückerlangen können, es sei denn, es erfolgt eine entsprechende Zahlung an den Abwicklungsfonds, was dazu führt, dass diese Barsicherheiten vom harten Kernkapital der Kreditinstitute abgezogen werden müssen.

11.4. Da einige Kreditinstitute diese Beiträge zum SRF während der Aufbauphase des Fonds nicht als Aufwand erfassen, müssten sie diese Beiträge später bei der Inanspruchnahme des Fonds als Aufwand erfassen. Zwar halten sich die Auswirkungen auf die aufsichtsrechtlichen Kapitalquoten durch die von der EZB vorgenommenen aufsichtsrechtlichen Abzüge in Grenzen, doch erhöhen unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen die Gewinne der Kreditinstitute in ruhigen wirtschaftlichen Zeiten (während der Aufbauphase des SRF) und verstärken die Verluste in Krisenzeiten (bei der Inanspruchnahme des SRF), wodurch ein prozyklischer Ansteckungskanal entsteht. Die EZB betrachtet daher unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen, die während der Aufbauphase des SRF nicht als Aufwand verbucht werden, unter dem Gesichtspunkt des Systemrisikos als problematisch und schlägt vor, ihre Verwendung auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

12. *Einhaltung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Beteiligungsketten)*

12.1. Gemäß den vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf Beteiligungsketten wird den Abwicklungsbehörden die Befugnis übertragen, bestimmten Tochterunternehmen zu gestatten, die interne Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (interne MREL oder iMREL) auf konsolidierter Basis ([67]) und nicht auf Einzelbasis zu erfüllen. Diese Möglichkeit unterliegt zwei Schutzbestimmungen ([68]). Erstens ist für Abwicklungseinheiten, bei denen es sich um Unions-Mutterfinanzholdinggesellschaften (oder gemischte Unions-Mutterfinanzholdinggesellschaften) handelt, vorgeschrieben, dass das Tochterunternehmen das einzige direkte Tochterunternehmen ist, das von der Abwicklungseinheit gehalten wird, und dass sowohl die Abwicklungseinheit als auch die Tochtergesellschaft in demselben Mitgliedstaat niedergelassen und Teil derselben Abwicklungsgruppe sind. Alternativ wird für andere Arten von Abwicklungseinheiten verlangt, dass das Tochterunternehmen auf konsolidierter Basis einer Säule-2-Anforderung oder einer kombinierten Kapitalpufferanforderung unterliegt. Zweitens muss die Abwicklungsbehörde zu dem Schluss gekommen sein, dass die Erfüllung der internen MREL auf konsolidierter Basis weder die Abwicklungsfähigkeit der betreffenden Gruppe noch die Anwendung der Herabschreibungs- und Umwandlungsbefugnisse auf dieses zwischengeschaltete Unternehmen oder andere Unternehmen derselben Abwicklungsgruppe beeinträchtigt.

12.2. In Bezug auf Abwicklungseinheiten, bei denen es sich nicht um (gemischte) Unionsmutterfinanzholdinggesellschaften handelt, wird eine Verknüpfung mit einer Säule-2-Anforderung hergestellt, die dem Tochterunternehmen auf konsolidierter Basis auferlegt wird. Die EZB stellt fest, dass konsolidierte oder teilkonsolidierte Anforderungen, die einem Tochterunternehmen innerhalb einer Bankengruppe in der Union auferlegt werden, in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bedingungen der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des

([64]) Siehe Urteil vom 9. September 2020, *BNP Paribas/Europäische Zentralbank*, T-150/18 und T-345/18, EU:T:2020:394, Rn. 78.

([65]) Siehe Artikel 1 Nummer 37 Buchstabe b der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 70 Absatz 3a in die SRM-Verordnung eingefügt wird, und Artikel 1 Nummer 53 Buchstabe b der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem ein neuer Artikel 103 Absatz 3a in die BRRD eingefügt wird.

([66]) Siehe Artikel 1 Nummer 37 Buchstabe b der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem ein neuer Artikel 70 Absatz 3a in die SRM-Verordnung eingefügt wird, und Artikel 1 Nummer 53 Buchstabe b der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem ein neuer Artikel 103 Absatz 3a in die BRRD eingefügt wird.

([67]) Siehe Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a und Artikel 2 Nummer 7 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen im Hinblick auf Beteiligungsketten, mit denen Artikel 45f Absatz 1 der BRRD bzw. Artikel 12g Absatz 1 der SRM-Verordnung geändert werden.

([68]) Siehe Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a und Artikel 2 Nummer 7 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen im Hinblick auf Beteiligungsketten, mit denen Artikel 45f Absatz 1 der BRRD bzw. Artikel 12g Absatz 1 der SRM-Verordnung geändert werden.

Rates ([69]) (im Folgenden „Eigenkapitalverordnung“ (CRR)) und der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([70]) (im Folgenden „Eigenkapitalrichtlinie“ (CRD)) festgelegt werden müssen. Ist beispielsweise das Tochterinstitut weder ein Mutterinstitut in einem Mitgliedstaat noch hält es Tochterunternehmen in Drittländern, kann die Aufsichtsbehörde die Einhaltung bestimmter Verpflichtungen aus der CRR und der CRD ([71]) auf teilkonsolidierter Basis nur verlangen, wenn dies zu Aufsichtszwecken aufgrund der Besonderheiten des Risikos oder der Kapitalstruktur eines Instituts gerechtfertigt ist oder wenn Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften erlassen, die die strukturelle Trennung von Tätigkeiten innerhalb einer Bankengruppe vorschreiben, gerechtfertigt ist ([72]).

13. *Weitere Aspekte im Zusammenhang mit dem Rahmen für die Einlagensicherung*

13.1. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der DGSD wird eine Reihe weiterer Änderungen des Rahmens für die Einlagensicherung vorgeschlagen ([73]). Die EZB begrüßt diese Änderungen, die zu einer weiteren Harmonisierung führen und das Instrumentarium der Behörden nach Maßgabe des Rahmens für das Krisenmanagement und die Einlagensicherung erweitern.

13.2. Einige der vorgeschlagenen Änderungen der DGSD geben der EZB Anlass zur Sorge. Erstens zielen die vorgeschlagenen Änderungen der DGSD darauf ab, der Aufsichtsbehörde die Verpflichtung zu übertragen, sicherzustellen, dass die Kreditinstitute ihren Verpflichtungen als Mitglieder des Einlagensicherungssystems nachkommen ([74]). Die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach Maßgabe der CRD können nur ausgeübt werden, um die darin festgelegten Ziele zu erreichen; sie können nicht auf Sachverhalte ausgedehnt werden, die in keinem Zusammenhang mit diesen Zielen stehen, wie z. B. die Nichteinhaltung der Verpflichtungen von Kreditinstituten als Mitglieder eines Einlagensicherungssystems. Darüber hinaus sind die für die Einlagensicherungssysteme zuständigen Behörden sehr viel besser in der Lage, die Einhaltung der Verpflichtungen zu bewerten, und sollten stattdessen mit den entsprechenden Durchsetzungsbefugnissen ausgestattet werden. Daher empfiehlt die EZB, diesen Vorschlag zu überdenken.

13.3. Zweitens deuten die vorgeschlagenen Änderungen der DGSD darauf hin, dass Einlagensicherungssysteme ihre Mittel künftig auf Konten der nationalen Zentralbanken (NZBen) halten dürfen ([75]). Die Eröffnung solcher Konten stünde zwar im Einklang mit dem Vertrag ([76]), doch könnte diese Bestimmung Änderungen der Satzung einiger NZBen nach nationalem Recht erforderlich machen, um sicherzustellen, dass sowohl öffentliche als auch private Einlagensicherungssysteme berechtigt sind, die nötigen Konten zu eröffnen. Darüber hinaus wäre eine Finanzierung eines Einlagensicherungssystems durch eine NZB, z. B. durch die Ausweitung von Überziehungsfazilitäten in Bezug auf das Konto eines Einlagensicherungssystems bei einer NZB, nicht mit dem Verbot der monetären Finanzierung vereinbar, da das Einlagensicherungssystem als „Einrichtung des öffentlichen Rechts“ im Sinne von Artikel 123 Absatz 1 des Vertrag einzustufen ist ([77])..

14. *Erleichterte Übertragung von Beiträgen der Einlagensicherungssysteme*

14.1. Wenn ein Kreditinstitut ein Einlagensicherungssystem verlässt und sich einem anderen Einlagensicherungssystem anschließt oder wenn ein Teil seiner Tätigkeiten auf ein anderes Einlagensicherungssystem übertragen wird, überträgt das ursprüngliche Einlagensicherungssystem nur einen kleinen Teil der bisherigen Beiträge des Kreditinstituts an das empfangende Einlagensicherungssystem. Sobald die Einlagensicherungssysteme ihre Zielausstattung erreicht haben, könnte ab 2024 die Möglichkeit der Übertragung von Beiträgen vollständig entfallen, da nur die Beiträge der letzten zwölf Monate übertragen werden können. Ändert sich die Zugehörigkeit eines Kreditinstituts zu einem Einlagensicherungssystem, führt dies zu einem Finanzierungsüberschuss im

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

([70]) 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, 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).

([71]) Siehe Teil 2 bis Teil 8 der CRR sowie Titel VII der CRD.

([72]) Siehe Artikel 11 Absatz 6 CRR.

([73]) Die meisten dieser Änderungen sind auf die Stellungnahme der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zur Finanzierung und Inanspruchnahme von Einlagensicherungssystemen (EBA/OP/2020/02) zurückzuführen, abrufbar auf der Website der EBA unter www.eba.europa.eu.

([74]) Siehe Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen der DGSD, mit dem Artikel 4 Absatz 4 der DGSD geändert wird.

([75]) Siehe Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe e der vorgeschlagenen Änderungen der DGSD, mit dem ein neuer Artikel 10 Absatz 7a in die DGSD eingefügt wird.

([76]) Siehe Artikel 17 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (im Folgenden die „ESZB-Satzung“), der vorsieht, dass die NZBen zur Durchführung ihrer Geschäfte Konten für Kreditinstitute, öffentliche Stellen und andere Marktteilnehmer eröffnen können.

([77]) Siehe Nummer 2.2.3 des Konvergenzberichts 2022 der EZB und Stellungnahme CON/2020/24.

ursprünglichen Einlagensicherungssystem, da die von diesem Einlagensicherungssystem abgedeckten Risiken verringert werden, während seine finanziellen Mittel im Wesentlichen unverändert bleiben. Andererseits entsteht im empfangenden Einlagensicherungssystem eine Finanzierungslücke, da die übertragenen Mittel nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den übertragenen Risiken stehen. Diese Lücke muss vom übertragenden Kreditinstitut oder allen Mitgliedern des empfangenden Einlagensicherungssystems geschlossen werden. Im derzeitigen Rahmen für die Einlagensicherung wird das ursprüngliche Einlagensicherungssystem zulasten des übertragenden Kreditinstituts und/oder der Mitglieder des empfangenden Einlagensicherungssystems begünstigt. Wenn der Rahmen für die Einlagensicherung unverändert bleibt, werden einem Kreditinstitut, das zu einem anderen Einlagensicherungssystem wechselt, erhebliche verlorene Kosten aufgebürdet. Dies stellt ein wesentliches Hindernis für das Ziel dar, den Binnenmarkt für Bankdienstleistungen in der Union zu fördern.

14.2. Die EZB bedauert, dass der Vorschlag der Kommission nicht der Empfehlung der EBA entspricht ([78]), die EBA mit der Entwicklung einer Methode zu beauftragen, mit der diese Schwachstelle im Rahmen für die Einlagenversicherung behoben würde Die EZB schlägt vor, die EBA zu beauftragen, eine Methode für die Berechnung der Höhe der zu übertragenden Beiträge zu entwickeln, um sicherzustellen, dass eine Anpassung an die übertragenen Risiken gewährleistet ist. Dies würde den Finanzierungsüberschuss im ursprünglichen Einlagensicherungssystem und jegliche Finanzierungslücke im empfangenden Einlagensicherungssystem minimieren und somit unnötige Kosten für das übertragende Kreditinstitut und andere Mitglieder des empfangenden Einlagensicherungssystems vermeiden. Bei einer solchen Methode sollten die Interessen der beteiligten Einlagensicherungssysteme gegeneinander abgewogen werden, und die Finanzstabilität sollte im gesamten System gewahrt werden.

15. *Informationsaustausch*

15.1. Mit dem vorgeschlagenen Legislativpaket sollen die Bestimmungen über den Informationsaustausch im Rahmen des Krisenmanagements weiter verbessert werden ([79]).

15.2. Die EZB unterstützt einen umfassenden und zeitnahen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden und den Abwicklungsbehörden für die Zwecke des Krisenmanagements. Die EZB und der SRB verfügen bereits über eine umfassende bilaterale Absichtserklärung zur Erleichterung eines solchen Austauschs ([80]). In der Absichtserklärung werden mehrere Kanäle für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit geschaffen, um sicherzustellen, dass der SRB über relevante Entwicklungen in Bezug auf Unternehmen, die direkt von der EZB beaufsichtigt werden, informiert wird.

15.3. Die EZB hat jedoch Bedenken hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung und der BRRD, gemäß denen die EZB und andere Mitglieder des ESZB verpflichtet werden, dem SRB alle Informationen, die für die Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen der SRM-Verordnung erforderlich sind, ([81]) und der Kommission alle Informationen, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen der BRRD im Zusammenhang mit der Politikgestaltung, einschließlich der Durchführung von Folgenabschätzungen und der Ausarbeitung und Verhandlung von Gesetzgebungsvorschlägen, erforderlich sind, ([82]) zur Verfügung zu stellen.

15.4. Der sachliche Anwendungsbereich dieser Verpflichtungen ist nicht klar, weshalb eine weitere Präzisierung der Art der dem SRB und der Kommission zu übermittelnden Informationen zu begrüßen wäre. Insbesondere können neue Bestimmungen über den Informationsaustausch, die in die BRRD aufgenommen werden sollen, nur für den Gegenstand dieser Richtlinie gelten. Ein solcher Informationsaustausch könnte beispielsweise keine Informationen umfassen, welche die Aufsicht über Kreditinstitute oder die Tätigkeiten der Kommission im Bereich der Politikgestaltung betreffen. Die EZB geht davon aus, dass dieser Informationsaustausch nur Informationen in aggregierter Form betrifft, die sich nicht auf einzelne Kreditinstitute beziehen. Darüber hinaus würde die EZB den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit der Kommission begrüßen, um eine wirksame und reibungslose Übermittlung dieser Informationen zu gewährleisten. Schließlich geht die EZB davon aus, dass vertrauliche Informationen der Kommission im Einklang mit den einschlägigen sektorspezifischen Rechtsvorschriften der Union übermittelt werden, in denen der Schutz vertraulicher Informationen und die Ausnahmen von diesem Schutz festgelegt sind.

([78]) Siehe Stellungnahme der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zur Notenbankfähigkeit von Einlagen, zur Deckungssumme und zur Zusammenarbeit zwischen Einlagensicherungssystemen (EBA/OP/2019/10), abrufbar auf der Website der EBA unter www.eba.europa.eu.

([79]) Siehe Artikel 1 Nummern 25 und 43 der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 30 bzw. Artikel 88 der SRM-Verordnung geändert wird.

([80]) Bilaterale Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) des Einheitlichen Abwicklungsausschusses und der Europäischen Zentralbank in Bezug auf die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch.

([81]) Siehe Artikel 1 Nummer 29 Buchstabe a der vorgeschlagenen Änderungen der SRM-Verordnung, mit dem Artikel 34 der SRM-Verordnung geändert wird, und Artikel 1 Nummer 58 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 128 der BRRD geändert wird.

([82]) Siehe Artikel 1 Nummer 58 der vorgeschlagenen Änderungen der BRRD, mit dem Artikel 128 der BRRD geändert wird.

15.5. Es sei auch daran erinnert, dass vertrauliche statistische Informationen dem SRB und der Kommission nur im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union über den Schutz vertraulicher Informationen übermittelt werden dürfen. Insbesondere können die Mitglieder des ESZB gemäß Artikel 8 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 2533/98 des Rates ([83]) vertrauliche statistische Daten ([84]) an die für die Beaufsichtigung von Finanzinstituten, -märkten und -infrastrukturen oder für die Stabilität des Finanzsystems zuständigen Behörden oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten und der Union in dem zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben erforderlichen Maße und Detaillierungsgrad übermitteln. Gemäß dem genannten Artikel, müssen die Behörden oder Einrichtungen, die vertrauliche statistische Daten erhalten, alle erforderlichen rechtlichen, administrativen, technischen und organisatorischen Maßnahmen zum physischen und logischen Schutz der vertraulichen statistischen Daten treffen. Auf dieser Grundlage und auf Ersuchen des SRB übermittelt die EZB dem SRB vertrauliche statistische Daten.

16. *Übermittlung personenbezogener Daten*

16.1. Zwar zielt das vorgeschlagene Legislativpaket darauf ab, die Bestimmungen über den Informationsaustausch im Rahmen des Krisenmanagements weiter zu verbessern, jedoch berührt es nicht die Frage des Schutzes personenbezogener Daten, der ein wichtiges Thema und zugleich ein Grundrecht ist. Die SRM-Verordnung könnte klarere Leitlinien für den Austausch personenbezogener Daten und geeignete Garantien für betroffene Personen bieten, um einen fairen Ausgleich zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen zu gewährleisten.

16.2. Darüber hinaus hat die Erfahrung gezeigt, dass für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften mehr Zeit erforderlich sein könnte, um die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, bevor die einschlägigen Informationen ausgetauscht werden. Dieser zusätzliche Zeitaufwand könnte zu Verzögerungen führen. Dies könnte sich vor dem Hintergrund einer Krisensituation als besonders problematisch erweisen, wenn beispielsweise der SRB zur Vorbereitung auf eine Abwicklung zügig Informationen benötigt. Daher könnte es erforderlich sein, spezifische Bestimmungen einzuführen, um die verfahrensrechtlichen Datenschutzanforderungen vorübergehend zu lockern, um einen fairen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen zu gewährleisten, die in diesen Krisensituationen auf dem Spiel stehen.

Soweit die EZB Änderungen des Verordnungsvorschlags und der Richtlinienvorschläge empfiehlt, sind spezielle Redaktionsvorschläge mit Begründung in einem gesonderten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht in englischer Sprache auf EUR-Lex zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 5. Juli 2023.

*Die Präsidentin der EZB*
Christine LAGARDE

([83]) Verordnung (EG) Nr. 2533/98 des Rates vom 23. November 1998 über die Erfassung statistischer Daten durch die Europäische Zentralbank (ABl. L 318 vom 27.11.1998, S. 8). Die Rechtsgrundlage der Verordnung (EG) Nr. 2533/98 ist Artikel 5.4 der ESZB-Satzung, wonach der Rat nach dem Verfahren des Artikels 41 der ESZB-Satzung unter anderem die Bestimmungen über die Vertraulichkeit festlegt, die auf die Erhebung statistischer Daten durch die EZB mit Unterstützung der NZBen Anwendung finden.

([84]) Im Sinne von Artikel 1 Nummer 12 der Verordnung (EG) Nr. 2533/98.