

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK
vom 8. November 2017
zu Änderungen des Unionsrahmens für das Krisenmanagement
(CON/2017/47)
(2018/C 34/06)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 2. Februar 2017 und am 20. Februar 2017 ersuchte der Rat der Europäischen Union bzw. das Europäische Parlament die Europäische Zentralbank (EZB) um eine Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick 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⁽¹⁾ (nachfolgend die „vorgeschlagenen Änderungen der Eigenkapitalverordnung“)⁽²⁾.

Am 17. Februar 2017 und 20. Februar 2017 ersuchte das Europäische Parlament bzw. der Rat der Europäischen Union die EZB um eine Stellungnahme zu einem 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⁽³⁾ (nachfolgend die „vorgeschlagenen Änderungen der Eigenkapitalrichtlinie“).

Am 2. Februar 2017 und am 20. Februar 2017 ersuchte der Rat der Europäischen Union bzw. das Europäische Parlament die EZB um eine Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen⁽⁴⁾ (nachfolgend die „vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus“).

Am 20. Februar 2017 ersuchten der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament die EZB um eine Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU im Hinblick 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⁽⁵⁾ (nachfolgend die „vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten“ und zusammen die „vorgeschlagenen Änderungsverordnungen und -richtlinien“).

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 die vorgeschlagenen Änderungsverordnungen und -richtlinien Bestimmungen enthalten, die die Aufgaben der EZB im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags und den Beitrag des Europäischen Systems der Zentralbanken zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen gemäß Artikel 127 Absatz 5 des Vertrags betreffen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Umsetzung des Standards zur Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (TLAC) in der Union

Die EZB begrüßt die vorgeschlagenen Änderungsverordnungen und -richtlinien, die die Umsetzung des vom Rat für Finanzstabilität (FSB)⁽⁶⁾ entwickelten TLAC-Standards für in der Union errichtete global systemrelevante Institute (G-SRIs) zum Ziel haben. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Anforderungen an die TLAC auf eine andere Gruppe von Kreditinstituten, z. B. auf andere systemrelevante Institute (A-SRIs), würde zu Kalibrierungsproblemen führen, da deren Profile sehr heterogen sind. Wird dennoch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs in Erwägung gezogen, könnte die Einbeziehung einer Untergruppe von A-SRIs, die den G-SRIs in Größe, Komplexität,

⁽¹⁾ COM(2016) 850 final.

⁽²⁾ Die EZB hat in Bezug auf einige vorgeschlagene Änderungen der Eigenkapitalverordnung und der Eigenkapitalrichtlinie eine gesonderte Stellungnahme abgegeben, vgl. die Stellungnahme CON/2017/46. Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Webseite der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht.

⁽³⁾ COM(2016) 854 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 851 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 852 final.

⁽⁶⁾ Siehe Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet vom 9. November 2015 (nachfolgend das „TLAC-Term Sheet des FSB“), abrufbar auf der Website des FSB unter www.fsb.org

Geschäftsmodell, Verflechtungen und Systemrelevanz ähneln, eine Alternative darstellen. Gegebenenfalls wäre hierfür auch eine niedrigere Mindest-Kalibrierungsuntergrenze anzusetzen. Dies würde eine präzisere Unterscheidung in Bezug auf G-SRIs ermöglichen.

2. Änderungen der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL)

- 2.1. Die MREL besteht aus zwei Komponenten: einem Verlustabsorptionsbetrag und einem Rekapitalisierungsbetrag. Die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten⁽¹⁾ (BRRD) und der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus⁽²⁾ (SRMR) ermöglichen der Abwicklungsbehörde die Anpassung des MREL-Rekapitalisierungsbetrags, um den Risiken in Verbindung mit dem Geschäftsmodell, dem Finanzierungsmodell und dem Gesamtrisiko angemessen Rechnung zu tragen⁽³⁾. Hierdurch kann die Abwicklungsbehörde eine nach der Anwendung von Abwicklungsinstrumenten wahrscheinliche Reduzierung der Vermögenswerte und das abweichende Risikoprofil des Instituts berücksichtigen und den Rekapitalisierungsbetrag an den neuen, geringeren Bilanzumfang anpassen.

Darüber hinaus ist die EZB der Auffassung, dass die Abwicklungsbehörde die Möglichkeit haben sollte, den MREL-Rekapitalisierungsbetrag nach Anhörung der zuständigen Behörde nach oben anzupassen, um eine „Sicherheitsmarge“ einrichten zu können. Dieser kleine Puffer wird sicherstellen, dass die Gruppe und die aus der Abwicklung hervorgehenden Unternehmen über ausreichende Ressourcen verfügen, um zusätzliche unerwartete Verluste und unvorhergesehene Kosten abzudecken, die möglicherweise in der Phase nach der Abwicklung entstehen können, beispielsweise aufgrund des endgültigen Bewertungsergebnisses oder in Verbindung mit den Kosten der Umsetzung eines betrieblichen Sanierungsplans. Die Höhe einer solchen Sicherheitsmarge sollte jeweils im Einzelfall in Abhängigkeit vom für das Kreditinstitut entwickelten Abwicklungsplan festgelegt werden.

- 2.2. Durch die vorgeschlagenen Änderungen der BRRD und der SRMR kann eine Abwicklungsbehörde eine Empfehlung für das Unternehmen abgeben, Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten über die MREL hinaus vorzuhalten, damit mögliche zusätzliche Verluste des Unternehmens abgedeckt werden können und das Marktvertrauen in die Abwicklung gewährleistet ist⁽⁴⁾. Die EZB empfiehlt, die vorgeschlagene MREL-Empfehlung abzuschaffen, da sie die Komplexität des Rahmens erhöht, ohne einen eindeutigen Nutzen zu bieten. Erstens könnte die MREL-Empfehlung die gesamte MREL-Kalibrierung erhöhen, da der Markt die Empfehlung als Anforderung ansehen könnte, die immer einzuhalten ist. Die Befugnis der Abwicklungsbehörde, die MREL-Empfehlung bei konsequenter Nichteinhaltung in eine strenge MREL-Anforderung umzuwandeln⁽⁵⁾, dürfte die Wahrnehmung des Marktes verstärken, dass die MREL-Empfehlung im Wesentlichen zu einer angehobenen MREL-Anforderung beiträgt. Zweitens wird die MREL-Empfehlung nicht benötigt, um die Einhaltung der MREL-Anforderung hervorzuheben, da die kombinierte Pufferanforderung im Vorschlag der Kommission bei der MREL-Anforderung bereits die oberste Schicht bildet. Drittens lässt sich die MREL-Empfehlung nicht durch das Ziel rechtfertigen, automatische Beschränkungen des ausschüttungsfähigen Höchstbetrags (Maximum Distributable Amount — MDA) zu verhindern, da eine Verletzung der kombinierten Pufferanforderung in der obersten Schicht der MREL-Anforderung nicht unmittelbar zu automatischen Beschränkungen der Ausschüttungen führen sollte⁽⁶⁾. Viertens scheint die MREL-Empfehlung zur Erhöhung der Flexibilität der Abwicklungsbehörde nicht erforderlich zu sein, da die MREL-Anforderung bei Bedarf auch angepasst werden kann, zum Beispiel um die vorgeschlagene Sicherheitsmarge zu berücksichtigen.
- 2.3. Nach den vorgeschlagenen Änderungen der Eigenkapitalrichtlinie⁽⁷⁾ (CRD)⁽⁸⁾ erfüllen Kreditinstitute die kombinierte Kapitalpufferanforderung nicht, wenn ihre Eigenmittel und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten nicht ausreichen, um die kombinierte Kapitalpufferanforderung, die Eigenmittelanforderungen und die MREL gleichzeitig zu erfüllen. Da die kombinierte Kapitalpufferanforderung sowohl bei der MREL-Anforderung⁽⁹⁾ (erstes Szenario) als auch bei den Eigenmittelanforderungen⁽¹⁰⁾ (zweites Szenario) die oberste Schicht bildet, müssen die

⁽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 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).

⁽²⁾ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1).

⁽³⁾ Vorgeschlagener neuer Artikel 45c Absatz 3 der BRRD und vorgeschlagener neuer Artikel 12d Absatz 3 der SRMR.

⁽⁴⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 45e Absatz 1 der BRRD und vorgeschlagenen neuen Artikel 12f Absatz 1 der SRMR.

⁽⁵⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 45e Absatz 3 der BRRD.

⁽⁶⁾ Siehe Nummern 2.9 und 2.10.

⁽⁷⁾ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

⁽⁸⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 141a der CRD.

⁽⁹⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 141a Absatz 1 Buchstabe d der CRD.

⁽¹⁰⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 141a Absatz 1 Buchstaben a bis c der CRD.

Befugnisse zur Verfolgung einer Verletzung der Puffer an die zugrunde liegende Situation angepasst sein. Zwar ist die Abwicklungsbehörde im ersten Szenario in einer guten Position, einen MREL-Wiederherstellungsplan vorzuschreiben. Im zweiten Szenario sollte jedoch die zuständige Behörde im Einklang mit der CRD handeln.

- 2.4. Das Verfahren zum Abbau bzw. zur Ausräumung von Hindernissen für die Abwicklungsfähigkeit aufgrund einer Verletzung von Puffern in der obersten Schicht der MREL⁽¹⁾ sollte, wie bereits in Verbindung mit anderen Hindernissen geregelt, um die Anhörung der zuständigen Behörde erweitert werden. Zudem sollten die Abwicklungsbehörden eine größere Flexibilität im Hinblick auf Fristen haben, um sicherzustellen, dass das Kreditinstitut erforderlichenfalls ausreichend Zeit hat, die am besten geeignete Strategie zu entwickeln, um eine Verletzung der Puffer zu beheben. Darüber hinaus begrüßt die EZB den Vorschlag der Kommission, nach dem die Abwicklungsbehörde befugt ist, von einem Institut die Änderung des Fälligkeitsprofils von MREL-Instrumenten im Rahmen der Maßnahmen zur Beseitigung Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit zu verlangen⁽²⁾.
- 2.5. Die EZB empfiehlt, durch die vorgeschlagenen Änderungen der BRRD und der SRMR klarzustellen, dass es Aufgabe der Abwicklungsbehörden ist, die Höhe der verfügbaren MREL-fähigen Instrumente und der MREL-Quote selbst zu überwachen und dabei alle Berechnungen von Abzügen zu berücksichtigen. Ebenso sollte klargestellt werden, dass die Abwicklungsbehörden darüber hinaus die Aufgabe haben, die Erfüllung der MREL zu überwachen und die zuständige Behörde über Verstöße oder andere relevante Ereignisse zu informieren, die sich auf die Fähigkeit des Kreditinstituts auswirken können, die MREL oder die MREL-Empfehlung einzuhalten.
- 2.6. Werden sowohl MREL als auch Eigenmittelanforderungen nicht erfüllt, sollte die zuständige Behörde zuerst den Verstoß gegen die Eigenmittelanforderungen durch Ergreifung der entsprechenden Maßnahmen angehen, d. h. Aufsichtsmaßnahmen einleiten oder nach Anhörung der Abwicklungsbehörde Frühinterventionsbefugnisse wahrnehmen. Die Anhörung sollte kurz sein, um eine schnelle Reaktion auf den Verstoß gegen die Eigenmittelanforderungen zu gewährleisten. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse zur Behebung von Verstößen gegen die MREL muss die Abwicklungsbehörde darüber hinaus die von der zuständigen Behörde getroffenen Maßnahmen berücksichtigen.
- 2.7. Nach den vorgeschlagenen Änderungen der Eigenkapitalverordnung⁽³⁾ (CRR), setzt die vorzeitige Rückzahlung berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten eine vorherige Erlaubnis voraus. So soll eine Aushöhlung der bail-in-fähigen Verbindlichkeiten vermieden werden. Für die Erteilung einer solchen Erlaubnis sollte die Abwicklungsbehörde zuständig sein, da die Bestimmung der MREL und die Festlegung des Betrags und der Qualität der Instrumente, die für die bevorzugte Abwicklungsstrategie erforderlich sind, ebenfalls in ihre Zuständigkeit fallen⁽⁴⁾.

Falls ein Kreditinstitut MREL-fähige Verbindlichkeiten in Eigenkapitalinstrumente umwandelt, um die Erfüllung der Eigenmittelanforderungen zu gewährleisten, sollte die Abwicklungsbehörde zur Anhörung der zuständigen Behörde verpflichtet sein, da zur Wahrung der Kapitalsituation des Instituts für die Unternehmensfortführung gegebenenfalls die Zustimmung zu einer solchen Maßnahme erforderlich ist. Schließlich sollten die Änderungen noch klarstellen, dass diese Anforderung der vorherigen Erlaubnis auch für berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von weniger als einem Jahr gilt, wenn das Unternehmen oder die Abwicklungsgruppe gegen die für sie geltende MREL verstößt.

- 2.8. Die EZB spricht sich für diejenigen Änderungsvorschläge der CRD aus, die vorsehen, dass keine automatischen Beschränkungen in Bezug auf den ausschüttungsfähigen Höchstbetrag anwendbar sind, wenn ein Verstoß gegen die kombinierte Kapitalpufferanforderung darauf zurückzuführen ist, dass das Institut nicht in der Lage ist, die Verbindlichkeiten zu ersetzen, die die Zulässigkeits- oder Fälligkeitskriterien der MREL nicht mehr erfüllen⁽⁵⁾. Diese Ausnahme sollte um Situationen erweitert werden, in denen das Institut gegen seine kombinierte Kapitalpufferanforderung in der obersten Schicht der MREL-Anforderung⁽⁶⁾ aufgrund einer Verringerung der Eigenmittel verstößt, jedoch nicht gegen seine kombinierte Pufferanforderung in der obersten Schicht der Eigenkapitalanforderungen verstößt. In einer solchen Situation kann das Kreditinstitut immer noch relativ hohe Eigenmittel haben, die alleine betrachtet unabhängig von der MREL ausreichend wären, um seine Eigenmittelanforderungen und seine kombinierte Kapitalpufferanforderung zu erfüllen.

⁽¹⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 17 Absatz 5 Buchstabe h1 der BRRD.

⁽²⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 17 Absatz 5 Buchstabe j1 der BRRD.

⁽³⁾ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

⁽⁴⁾ Dies entspricht der in Nummer 2.6 geäußerten Auffassung.

⁽⁵⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 141a Absatz 2 der CRD.

⁽⁶⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 141a Absatz 1 Buchstabe d der CRD.

- 2.9. Die EZB empfiehlt, dass die vorgeschlagene Ausnahme von der Anwendung von Beschränkungen des ausschüttungsfähigen Höchstbetrags in Fällen, in denen das Kreditinstitut nicht über ausreichende MREL-Instrumente verfügt, nicht auf einen Sechsmonatszeitraum begrenzt werden sollte, da dies möglicherweise keine ausreichende Verzögerung der automatischen Anwendung von Beschränkungen des ausschüttungsfähigen Höchstbetrags darstellt und daher die Stressbedingungen im Finanzierungsmarkt verstärken kann, wenn neue Kapitalinstrumente oder Schuldtitel ausgegeben werden müssen⁽¹⁾. Stattdessen sollte die Ausnahme für einen Zwölfmonatszeitraum gelten, der dem Institut ausreichend Zeit verschafft, MREL-fähige Instrumente auszugeben. Dies ist vor allem deshalb bedeutsam, weil die Laufzeiten der MREL-Instrumente im Vergleich zu Eigenkapitalinstrumenten grundsätzlich kürzer sind und mit ihnen daher höhere Refinanzierungsrisiken verbunden sind, die möglicherweise mit künftigen Stressbedingungen in den Finanzierungsmärkten zusammentreffen.
- 2.10. Unter dem Gesichtspunkt der Finanzstabilität sind kreditinstitutsübergreifende Überkreuzpositionen in MREL-Verbindlichkeiten nicht wünschenswert. Um eine Doppelberücksichtigung zu vermeiden und Ansteckungseffekte einzuschränken, sollten die Abzugsvorschriften für alle Positionen in externen MREL-Verbindlichkeiten — d. h. die an Unternehmen außerhalb der Abwicklungsgruppe ausgegeben werden — unabhängig von der Art des Kreditinstituts gelten, d. h. nicht auf G-SRIs beschränkt sein. Die aktuell für G-SRIs vorgeschlagene Methode sollte für alle Kreditinstitute anwendbar sein, d. h., Abzüge werden auf der Grundlage eines entsprechenden Ansatzes von MREL-fähigen Verbindlichkeiten und von Eigenmitteln vorgenommen. Grundsätzlich sollten andere Aspekte der Abzugsvorschriften mit den Punkten im Einklang stehen, die international in Bezug auf TLAC, d. h. im TLAC-Term Sheet des FSB und im Basel-III-Rahmenwerk⁽²⁾, unter anderem in Bezug auf Bankengruppen mit mehr als einer Abwicklungsbehörde und Abwicklungsgruppe, vereinbart wurden.
- 2.11. Unter dem Gesichtspunkt der Finanzstabilität besteht möglicherweise eine schlechtere Abwicklungsfähigkeit, wenn neue „nicht bevorzugte“ vorrangige Schuldtitel (non-preferred senior) und nachrangige Schuldtitel (subordinated) von Retailinvestoren gehalten würden. Daher könnten klare und leicht verständliche Offenlegungsanforderungen und andere Sicherheitsvorkehrungen in Erwägung gezogen werden, die Anleger in höherem Maße für die mit solchen Instrumenten verbundenen Risiken sensibilisieren. In gleicher Weise könnte es ratsam sein, die Anforderung einer Mindeststückelung von 100 000 EUR je Einheit für jedes Instrument in Erwägung zu ziehen. Dies würde die Anlagegrenze ebenso wie die Sensibilität der Anleger erhöhen und damit Direktanlagen von Retailinvestoren beschränken. In Bezug auf diese Themen sollte ein gemeinsamer Rahmen auf Unionsebene geschaffen werden, um zu verhindern, dass in einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze verfolgt werden, was zu einer Fragmentierung des Marktes für diese Instrumente in der Union führen würde⁽³⁾.
- 2.12. Die Behandlung von nach dem multiplen Abwicklungsansatz abzuwickelnden Gruppen sollte präzisiert werden. Erstens sollte die Definition einer „Abwicklungsgruppe“ Drittlandstochterunternehmen ausschließen, die selbst ein Ansatzpunkt für Abwicklungsmaßnahmen (point of entry) sind, da diese im Falle einer Abwicklung getrennt vom Rest der Gruppe behandelt werden⁽⁴⁾. Zweitens sollten die Änderungen präzisieren, dass die Erfüllung der MREL auf Ebene einer Abwicklungseinheit auf konsolidierter Basis auf Ebene der Abwicklungsgruppe erforderlich ist⁽⁵⁾. Drittens sollten die vorgeschlagenen Vorschriften über Abzüge von berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten, die für nach dem multiplen Abwicklungsansatz⁽⁶⁾ abzuwickelnde Gruppen vorzunehmen sind, das TLAC-Term Sheet in Bezug auf die zulässigen Anpassungen und die Formelbestandteile vollständig widerspiegeln.

3. Übergangsregelungen für MREL

- 3.1. Ein Schlüsselfaktor bei der Umsetzung einer unternehmensspezifischen MREL ist die Festlegung eines angemessenen Übergangszeitraums. Die möglicherweise großen MREL-Lücken, die zu Beginn der Einführung der neuen harmonisierten Schwellenwerte entstehen können, könnten für bestimmte Kreditinstitute erhebliche Herausforderungen in Bezug auf die rechtzeitige Erfüllung dieser Anforderungen im aktuellen makroökonomischen Umfeld darstellen. Daher schlägt die EZB die Einführung einer angemessenen Mindestübergangsfrist für alle Kreditinstitute vor. Diese sollte nicht kürzer sein als der im TLAC-Term Sheet festgelegte, für G-SRIs geltende Zeitraum. Zudem sollte der Abwicklungsbehörde die Flexibilität eingeräumt werden, im Einzelfall einen endgültigen Zeitraum für die

⁽¹⁾ Es wird darauf hingewiesen, dass ein Verstoß gegen die kombinierte Kapitalpufferanforderung darüber hinaus auch bei hohen aufsichtsrechtliche Eigenmitteln eintreten kann, wenn ein Kreditinstitut einen erheblichen Teil seiner MREL tatsächlich durch Eigenmittel und nicht durch andere MREL-fähige Verbindlichkeiten erfüllt.

⁽²⁾ Abrufbar auf der Website der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) unter www.bis.org

⁽³⁾ Siehe auch Nummer 3.5 der Stellungnahme CON/201723.

⁽⁴⁾ Eine solche Präzisierung der Behandlung von Drittlandstochterunternehmen kann erhebliche Auswirkungen für die MREL für diese Gruppenarten haben.

⁽⁵⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 11 Absatz 3 der CRR.

⁽⁶⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 72e Absatz 4 der CRR.

Erfüllung festzulegen, der diese harmonisierte Mindestdauer übersteigt. Die EZB empfiehlt klarzustellen, dass jede Verlängerung der für ein bestimmtes Institut geltenden Mindestübergangsfrist auf der Grundlage einer Beurteilung der Herausforderungen, die sich für das Institut in Bezug auf die Erfüllung der MREL-Anforderung aufgrund eines beschränkten Marktzugangs oder Marktpotenzials oder ähnlicher Beschränkungen im jeweiligen makroökonomischen Umfeld stellen würden, erfolgen sollte.

- 3.2. Darüber hinaus spricht sich die EZB für die Einführung neuer Kriterien für die Berücksichtigungsfähigkeit von MREL-fähigen Instrumenten aus, die die Kriterien der MREL-Fähigkeit mit denen der TLAC-Fähigkeit in Einklang bringen ⁽¹⁾ und weitere Merkmale enthalten, die die Beständigkeit von MREL-fähigen Instrumenten verbessern ⁽²⁾. Diese werden zur Gewährleistung der Verlustabsorptionfähigkeit von MREL zum Zeitpunkt der Abwicklung beitragen. Die zusätzlichen Merkmale, die über die Kriterien der TLAC-Fähigkeit hinausgehen, können jedoch weitere Lücken hervorrufen, indem beispielsweise Verbindlichkeiten mit Vorfälligkeitsklauseln nicht mehr berücksichtigungsfähig sind. Dies sollte bei der Festlegung des endgültigen Übergangszeitraums für die Erfüllung der MREL im Einzelfall berücksichtigt werden. Alternativ könnten die vorgeschlagenen Änderungen der CRR so umformuliert werden, dass Verbindlichkeiten, die zuvor MREL-fähig waren, den neuen zusätzlichen Merkmalen jedoch nicht mehr entsprechen, einem Bestandsschutz unterliegen und damit weiterhin wie nach den aktuellen Vorschriften berücksichtigungsfähig sind. Ein solcher Bestandsschutz sollte über einen angemessenen Zeitraum hinweg schrittweise abgeschafft werden.
- 3.3. Im Hinblick auf die Anforderung, dass Verbindlichkeiten aus Schuldtiteln mit eingebetteten Derivaten von den berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten ausgenommen werden müssen, ist eine weitere Präzisierung der Definition von „eingebetteten Derivaten“ notwendig. Diese könnte möglicherweise durch die Entwicklung entsprechender technischer Regulierungsstandards erreicht werden ⁽³⁾.

4. Frühinterventionsmaßnahmen

- 4.1. Es gibt erhebliche Überschneidungen zwischen Aufsichtsmaßnahmen nach der CRD ⁽⁴⁾ und der SSM-Verordnung ⁽⁵⁾ sowie den in der BRRD enthaltenen Frühinterventionsmaßnahmen. Diese betreffen sowohl ihren Inhalt als auch die Voraussetzungen für ihre Anwendung. Sie stellen erhebliche Herausforderungen für die praktische Umsetzung des Frühinterventionsrahmens dar, insbesondere im Hinblick auf die mangelnde Klarheit der Voraussetzungen für ein frühzeitiges Eingreifen.
- 4.2. Darüber hinaus müssen die Frühinterventionsbefugnisse der EZB auf Basis der individuellen nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der BRRD ausgeübt werden ⁽⁶⁾. Hierdurch entsteht Unsicherheit in Bezug auf die verfügbaren Maßnahmen und die Ausübungsvoraussetzungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten.
- 4.3. Daher empfiehlt die EZB die Streichung derjenigen Frühinterventionsmaßnahmen aus der BRRD, die bereits in der CRD und der SSM-Verordnung enthalten sind, und die Änderung der SRMR, um für die Frühinterventionsbefugnisse der EZB eine Rechtsgrundlage in einer Verordnung zur Verfügung zu stellen und so die einheitliche Anwendung zu erleichtern.

5. Moratorium im Vorfeld der Abwicklung

- 5.1. Die vorgeschlagenen Änderungen der BRRD enthalten sowohl für die zuständigen Behörden als auch für die Abwicklungsbehörden neue Befugnisse zur Aussetzung von Zahlungs- und Lieferverpflichtungen. Die EZB begrüßt zwar grundsätzlich die Harmonisierung dieser Befugnisse auf Unionsebene. Gleichzeitig erwartet sie jedoch, dass diese weitreichenden Befugnisse, wenn überhaupt, nur unter Extrembedingungen ausgeübt werden. Aufgrund seines Ausnahmeharakters und negativer Auswirkungen auf Verträge sollte ein Moratorium in enger Abstimmung aller beteiligten Behörden beschlossen werden. Die EZB schlägt vor, ein Verfahren einzurichten, in dessen Rahmen die Befugnisse in Bezug auf ein Moratorium entweder an die zuständige Behörde oder an die Abwicklungsbehörde zugewiesen werden, abhängig davon, ob das Moratorium vor oder nach der Einschätzung, ob ein Institut ausfällt oder auszufallen droht, verhängt wird. Durch ein solches Verfahren sollte grundsätzlich verhindert werden, dass aufeinanderfolgende Moratoria verhängt werden. Nur in Ausnahmefällen, wenn dies durch besondere Umstände gerechtfertigt ist und mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang steht, sollte die Abwicklungsbehörde die Möglichkeit haben, ein weiteres Moratorium zu verhängen, um den Zeitraum von der Einschätzung als „ausfallend oder vom Ausfall bedroht“ bis zur Aufnahme von Abwicklungstätigkeiten zu überbrücken.

⁽¹⁾ Der größte verbleibende Unterschied liegt darin, dass nicht für alle Institute ein Nachrang erforderlich ist und, dass strukturierte Schuldtitel unter bestimmten Bedingungen MREL-fähig sind.

⁽²⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 72b Absatz 2 der CRR, Buchstabe h in Verbindung mit Tilgungsanreizen, Buchstabe j in Verbindung mit Kündigungsoptionen, die nur nach Ermessen des Emittenten ausgeübt werden können, Buchstabe k in Verbindung mit der Anforderung der Befolgung von Artikel 77 und 78 der CRR, Buchstabe l in Verbindung mit fehlenden Hinweisen einer vorzeitigen Rückzahlung, Buchstabe m in Verbindung mit dem Recht der Inhaber, Auszahlungen zu beschleunigen, und Buchstabe n in Verbindung mit der Unabhängigkeit der Höhe der Zahlungen von der Bonität des Instituts.

⁽³⁾ Siehe auch Nummer 2.1.2 der Stellungnahme CON/2017/6.

⁽⁴⁾ Siehe insbesondere Artikel 104 der CRD.

⁽⁵⁾ 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), insbesondere Artikel 16.

⁽⁶⁾ Im Einklang mit Artikel 4 Absatz 3 der SSM-Verordnung.

- 5.2. Grundsätzlich sollte ein Instrument eines Moratoriums im Vorfeld der Abwicklung getrennt und unabhängig von den Frühinterventionsmaßnahmen sein. Wichtigstes Ziel eines Moratoriums im Vorfeld der Abwicklung sollte es sein, eine erhebliche Verschlechterung der Bilanz eines Kreditinstituts zu verhindern. Das Instrument eines Moratoriums im Vorfeld der Abwicklung würde der zuständigen Behörde gegebenenfalls vor allem ausreichend Zeit für eine abschließende Einschätzung als „ausfallend oder vom Ausfall bedroht“ verschaffen und dabei auch die Zeit berücksichtigen, die erforderlich ist, um eine solche formelle Entscheidung zu treffen, die auch eine Anhörung der Abwicklungsbehörde voraussetzt. Ferner gewährt ein Moratorium der Abwicklungsbehörde mehr Zeit, mit der Vorbereitung ihrer Abwicklungsmaßnahmen zeitgleich zu beginnen. Die Dauer eines Moratoriums sollte fünf Arbeitstage insgesamt nicht überschreiten. Diese Beschränkung ist auch angesichts der erheblichen Auswirkungen eines Moratoriums auf die Gläubigerrechte notwendig. Die EZB warnt davor, dass längere Phasen, in denen Einleger nicht auf ihre Einlagen zugreifen können, das Vertrauen in das Bankensystem schädigen und letztendlich Risiken für die Finanzstabilität hervorrufen können.
- 5.3. Ein wirksames Moratorium im Vorfeld einer Abwicklung muss so weit wie möglich gefasst sein, um eine rechtzeitige Reaktion auf Liquiditätsabflüsse zu gewährleisten. Die allgemeine Ausnahme für gedeckte Einlagen und Ansprüche aus Anlegerentschädigungssystemen sollte durch begrenzte Ausnahmen ersetzt werden, die im Ermessen der zuständigen Behörde gewährt werden können, um eine gewisse Flexibilität zu bewahren. Nach diesem Ansatz könnte die zuständige Behörde Einlegern beispielsweise unter Berücksichtigung möglicher Liquiditätseinschränkungen und Beschränkungen technischer Art gestatten, täglich Einlagen in begrenzter Höhe im Einklang mit dem im Rahmen der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme⁽¹⁾ (DGSD) gewährten Schutzniveau abzuheben. Es sollten bestimmte Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Einlegerrechte aufgenommen werden, wie beispielsweise eine klare Kommunikation darüber, wann der Zugang zu den Einlagen wieder möglich sein wird. Schließlich sollten die möglichen Auswirkungen der DGSD beurteilt werden, da das Instrument eines Moratoriums im Vorfeld der Abwicklung nicht nützlich wäre, wenn es als Auslöser einer Nichtverfügbarkeit von Einlagen im Rahmen der DGSD gelten würde.
- 5.4. Die EZB empfiehlt eine Ausdehnung der in Bezug auf Finanzmarktinfrastrukturen (FMIs), einschließlich zentrale Gegenparteien, bestehenden Ausnahmen von dem Moratorium auf a) Drittland-Zentralverwahrer, die gemäß Zentralverwahrer-Verordnung⁽²⁾ von der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) anerkannt sind und b) Drittland-Zahlungssysteme, die einer Vereinbarung über die kooperative Überwachung unter Beteiligung mindestens einer Zentralbank im Europäischen System der Zentralbanken unterliegen. Eine Aussetzung, durch die einem Teilnehmer (Kreditinstitut) Zahlungen an eine FMI untersagt werden, hat de facto zur Folge, dass dieser Teilnehmer seine Verpflichtungen bei Fälligkeit nicht länger erfüllen kann. In Bezug auf Zahlungsverpflichtungen gegenüber FMIs würde dies den Teilnehmer in Verzug setzen. Wird für diese Art der Zahlung keine Ausnahme gewährt, könnte das Moratorium sogar Systemrisiken schaffen und verbreiten, bevor die Sicherheitsvorkehrungen für FMIs Wirkung zeigen⁽³⁾.
- 5.5. Die vorgeschlagene Harmonisierung der Befugnisse zum Erlass eines Moratoriums im Vorfeld einer Abwicklung sollten auch unbeschadet etwaiger anderer Moratoriumsbefugnisse, z. B. aufsichtlicher oder justizieller Kompetenzen, gelten, die auf nationaler Ebene zur Sicherstellung des Grundsatzes der *par condicio creditorum* (Gleichbehandlung von Gläubigern) bei Eröffnung von Insolvenzverfahren erlassen wurden. Wird ein Kreditinstitut nach Erlass eines Moratoriums nicht abgewickelt, beispielsweise weil die Abwicklungsbehörde feststellt, dass die Abwicklung dem öffentlichen Interesse widersprechen würde, können solche nationalen Instrumente wieder relevant werden. Eine ähnliche Situation könnte sich ergeben, wenn das ausfallende Institut nach Anwendung der Abwicklungsinstrumente insolvent wird.
- 5.6. Die in der BRRD enthaltenen, für Zentralbanken geltenden Ausnahmen sollten auch im Hinblick auf das Moratorium im Vorfeld der Abwicklung erweitert werden und die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) einschließen. Der BIZ wurden die Aufgaben übertragen, die Zusammenarbeit unter den Zentralbanken zu fördern, neue Möglichkeiten für internationale Finanzgeschäfte zu schaffen und als Treuhänder (Trustee) oder Agent bei internationalen Zahlungsgeschäften zu wirken. Daher ist es angemessen, dass sie im Rahmen der BRRD ähnlich behandelt wird wie eine Zentralbank.

(1) 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). Beispielsweise sollten Einleger gemäß Artikel 8 Absatz 4 dieser Richtlinie während einer Übergangszeit innerhalb von fünf Arbeitstagen nach einem Antrag Zugang zu einem angemessenen Betrag ihrer gedeckten Einlagen haben, um ihre Lebenshaltungskosten zu decken.

(2) Siehe Artikel 25 der Verordnung (EU) Nr. 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 1).

(3) Daher besteht sowohl auf Unionsebene als auch auf internationaler Ebene (Gesetze über die Wirksamkeit von Abrechnungen und Key Attributes des FSB) Einvernehmen darüber, dass finanzielle Verpflichtungen im Zusammenhang mit FMIs vor einem Moratorium zu schützen sind.

- 5.7. Darüber sollte die Frage der Anerkennung des Moratoriums nach dem Recht von Drittländern näher untersucht werden, insbesondere in den Fällen, in denen noch kein Verfahren für Anerkennung besteht. Die möglichen Auswirkungen eines Moratoriums im Zusammenhang mit dem „Universal Resolution Stay Protocol“ (Zusatzprotokoll über die Aussetzung der Abwicklung) aus dem Jahr 2015 der International Swaps and Derivatives Association, nach dem lediglich ein kürzerer Zeitraum der Aussetzung anerkannt wird und die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung in Bezug auf Rechtsordnungen besteht, die eine nachträgliche Änderung der gesetzlichen Aussetzungsdauer vorsehen, sollten sorgfältig geprüft werden.
- 5.8. Schließlich sollten die möglichen Auswirkungen regulatorischer Anforderungen im Hinblick auf die vorgeschlagene Dauer des Moratoriums sowie der beabsichtigten Aussetzung von Beendigungs- und Kündigungsrechten sowie von Saldierungs- oder Aufrechnungsrechten sorgfältig geprüft werden.
6. **Unmittelbare Verantwortung des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung (SRB) für die Einschätzung „ausfallend oder vom Ausfall bedroht“ in Verbindung mit weniger bedeutenden Kreditinstituten**

Die vorgeschlagenen Änderungen der SRMR behandeln das durch die SRMR geschaffene Abwicklungsverfahren zwar nicht, dennoch besteht hier dringender Handlungsbedarf. Vor allem die Diskrepanz zwischen institutsspezifischen Verantwortlichkeiten der EZB und des SRB führen in Verbindung mit dem aktuellen Wortlaut der SRMR zu Rechtsunsicherheit in der Frage, welche Behörde für die Einschätzung verantwortlich ist, dass ein weniger bedeutendes Kreditinstitut, das in den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich des SRB fällt, ausfällt oder auszufallen droht. Der Wortlaut des Artikels 18 der SRMR legt zwar nahe, dass die EZB für die Einschätzung „ausfallend oder vom Ausfall bedroht“ im Hinblick auf einige weniger bedeutende Kreditinstitute zuständig ist. Diese Auslegung berücksichtigt die Beschränkungen des Primärrechts der Union jedoch nicht. Eine systematische Auslegung des Rechtsrahmens der Union legt vielmehr nahe, dass die Einschätzung „ausfallend oder vom Ausfall bedroht“ sowohl für weniger bedeutende grenzüberschreitend tätige Gruppen als auch für weniger bedeutende Kreditinstitute, die jeweils der unmittelbaren Verantwortung des SRB unterstehen, nicht in die unmittelbare Zuständigkeit der EZB, sondern in die Zuständigkeit der nationalen zuständigen Behörden als zuständigen Aufsichtsbehörden für weniger bedeutende Kreditinstitute gemäß der SSM-Verordnung fallen sollte⁽¹⁾. Die EZB empfiehlt, durch eine Erweiterung der vorgeschlagenen Änderungen der SRMR ausdrücklich zu regeln, dass in Bezug auf ein weniger bedeutendes Kreditinstitut innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des SRB die jeweilige nationale zuständige Behörde für die Einschätzung „ausfallend oder vom Ausfall bedroht“ zuständig ist⁽²⁾.

Bestimmte von EZB-Mitarbeitern erstellte Redaktionsvorschläge zur Änderung der vorgesehenen Änderungsverordnungen und -richtlinien werden in einem gesonderten technischen Arbeitsdokument zusammen mit entsprechenden Erläuterungen ausgeführt. Das technische Arbeitsdokument wurde noch nicht vom EZB-Rat verabschiedet. Es steht auf der Website der EZB in englischer Sprache zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 8. November 2017.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe Artikel 6 Absatz 4 der SSM-Verordnung.

⁽²⁾ Dieselben Erwägungen gelten sinngemäß für die Bestimmungen des Artikels 21 der SRMR.